

Perihal Pelanggaran Pemilihan Kepala Daerah Dalam Menggunakan Kewenangan, Program, Dan Kegiatan Yang Menguntungkan Atau Merugikan Salah Satu Pasangan Calon

Andi Syahwiah A. Sapiddin

Universitas Hasanuddin

✉ andisyahwiah@yahoo.com

Al Rhega Caesar Grestiano Kolang

Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia

al.rhega@ui.ac.id

Hartono Tasir Irwanto

Universitas Hasanuddin

hartonotasir@unhas.ac.id

DOI: <https://doi.org/10.55292/egbq2935>

Abstrak

Tulisan ini ditujukan untuk mengkaji salah satu permasalahan fundamental yang sering terjadi dalam hukum pemilihan kepala daerah, yakni Pasal 71 ayat (3) jo Pasal 188 UU No. 10 Tahun 2016. Tulisan ini menggunakan metode hukum doktrinal. Perumusan masalah yang juga menjadi fokus utama dalam tulisan terletak pada titik singgung antara rezim hukum administrasi dan juga rezim hukum pidana dalam pemilihan kepala daerah. Dengan begitu, tulisan ini melakukan suatu rekonstruksi teoritis



© 2024 **Proceeding APHTN-HAN**, All rights reserved.

This is an open-access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International License.

terhadap penegakan dari Pasal a quo. Sehingga karena itu tulisan ini memberikan argumen, bahwa perlu untuk mengembalikan natur dari hukum pemilihan kepala daerah itu sendiri, yakni hukum administrasi [negara], sehingga karena itu pula segala aspeknya tidak serta merta harus diselesaikan secara hukum pidana. Tulisan ini juga berpendapat kalau tafsir atas merugikan dan/atau menguntungkan dalam pasal a quo mesti di konstruksikan semata-mata dalam hukum administrasi berupa pengujian atas penyalahgunaan wewenang daripada subjek pasal a quo..

Kata Kunci

Pelanggaran, Pemilihan Kepala Daerah, UU Pilkada

I. Pendahuluan

Sebelumnya pada pemilihan kepala daerah –serentak- di tahun 2018, Provinsi Sulawesi Selatan dinobatkan sebagai provinsi dengan pelanggaran pemilihan kepala daerah tertinggi nasional.¹ Bawaslu mencatatkan, pemilihan kepala daerah di Provinsi Sulawesi Selatan sampai 506 kasus yang terbagi menjadi 220 kasus pelaporan, 286 kasus hasil temuan pengawas pemilu dan tersebar menjadi beberapa pelanggaran seperti, pidana, administrasi, kode etik, dan lainnya.² Kasus menarik berikutnya ditorehkan pula dalam

¹ Yoga Sukmana and Bayu Galih, “Sulawesi Selatan Teratas Dalam Kasus Dugaan Pelanggaran Pilkada,” Kompas.com, 2018,

https://nasional.kompas.com/read/2018/07/12/19525661/sulawesi-selatan-teratas-dalam-kasus-dugaan-pelanggaran-pilkada#google_vignette. Diakses pada 10 November 2025

² Sukmana and Galih.

pemilihan kepala daerah Kota Makassar (di Sulsel), di mana pemilihan ini menghasilkan kemenangan kotak kosong. Kemenangan kotak kosong ini pun disorot pihak yang merasa³ dirugikan dan mengarahkan tudingannya pada “dugaan” keterlibatan salah satu pasangan calon pemilihan⁴ kepala daerah yang saat itu petahana untuk menggerakkan warga memilih kotak kosong.⁵ Bahkan, pelapor tersebut menganggap pasangan calon tersebut telah nyata-nyata melakukan pelanggaran sebagaimana diatur oleh Pasal 71 UU No. 10 Tahun 2016 (selanjutnya disebut UU Pilkada). Dasar pelaporannya berupa tindakan tersebut telah mengakibatkan kerugian pada salah satu calon selama berlangsungnya masa kampanye.⁶ Tentunya hal ini menjadi sesuatu yang demikian pelik terkhusus juga bagi penyelenggara pemilu apabila terdapat kasus yang serupa

-
- ³ Glery Lazuardi and (ed.) Adi Suhendi, “Habiburokhman Laporkan Danny Pomanto Ke Bawaslu Atas Dugaan Kecurangan Dalam Pilkada Kota Makassar,” *Tribunnews.com*, 2018, <https://www.tribunnews.com/nasional/2018/07/05/habibur-okhman-laporkan-danny-pomanto-ke-bawaslu-atas-dugaan-kecurangan-dalam-pilkada-kota-makassar>. Diakses pada 10 November 2024
 - ⁴ Ananda Rizki Amelia, “Mobilisasi Dukungan Pada Pilkada Serentak 2018 Perbandingan Kemenangan Dan Kekalahan Kolom Kosong Di Kota Makassar Dan Kota Tangerang,” *Jurnal Demokrasi Dan Politik Lokal* 2, no. 2 (2020): 116, <https://doi.org/10.25077/jdpl.2.2.105-119.2020>.
 - ⁵ Alfian and (ed.) Mahyuddin, “Diduga Penggerak Kolom Kosong, Danny Pomanto Hadiri Panggilan Bawaslu Sulsel,” *TribunMakassar.com*, 2018, <https://makassar.tribunnews.com/2018/07/09/diduga-penggerak-kolom-kosong-danny-pomanto-hadiri-panggilan-bawaslu-sulsel>. Diakses pada 10 November 2024
 - ⁶ Nur Azizah, “Gerindra Laporkan Danny Pomanto Ke Bawaslu Soal Kotak Kosong,” *detiknews*, 2018, <https://news.detik.com/berita/d-4100318/gerindra-laporkan-danny-pomanto-ke-bawaslu-soal-kotak-kosong>. Diakses pada 10 November 2024

mengingat pemilihan kepala daerah akan segera berlangsung.

Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah serentak tahun 2024 merupakan momen penting dalam perjalanan demokrasi Indonesia.⁷ Salah satu tantangan terbesar yang dihadapi adalah potensi penyalahgunaan kewenangan oleh kepala daerah selama masa pemilihan.⁸ Dalam penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah, titik berat netralitas tidak hanya dibebankan kepada penyelenggara, tetapi lebih penting juga untuk memastikan netralitas itu dilaksanakan oleh kepala daerah. Kepala daerah pada dasarnya merupakan penguasa atau orang yang memiliki pengaruh di wilayahnya.⁹ Besarnya kewenangan, anggaran, dan juga personal yang dimilikinya membuat jabatan kepala daerah rawan untuk diselewengkan oleh oknum yang ingin memanfaatkan situasi. Sebab itu, dalam Pasal 71 ayat (3) UU Pilkada disebutkan bahwa Gubernur atau Wakil Gubernur, Bupati atau Wakil Bupati, dan Walikota atau Wakil Walikota dilarang menggunakan kewenangan, program, dan kegiatan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon baik di daerah sendiri maupun di daerah lain dalam waktu 6 (enam) bulan sebelum tanggal penetapan pasangan calon sampai dengan penetapan pasangan calon terpilih. Aturan ini bertujuan untuk memastikan bahwa proses pemilu berjalan adil dan transparan.

Perumusan Masalah

- ⁷ Sulaeman Affan, "Demokrasi, Partai Politik Dan Pemilihan Kepala Daerah," *Cosmogov* 1, no. 1 (2015): 12-24.
- ⁸ Muthia, "Konsekuensi Pelanggaran Pasal 71 UU Pilkada," Bawaslu Sulteng, 2020, <https://sulteng.bawaslu.go.id/konsekuensi-pelanggaran-pasal-71-uu-pilkada/>. Diakses pada 10 November 2024
- ⁹ Willi Sumarlin, Reni Rentika, and Siska Andrianika, "Dinamika Netralitas ASN Dalam Partisipasi Dan Dukungan Politik Menuju Pilkada Serentak 2024," *Electoral Governence: Jurnal Tata Kelola Pemilu Indonesia* 5, no. 2 (2024): 228.

Bertolak pada latar belakang yang telah dipaparkan sebelumnya, maka permasalahan utama yang akan dijawab dan dianalisis dalam tulisan adalah, titik singgung antara rezim hukum administrasi [negara] dengan rezim hukum pidana, khususnya pada kualifikasi atas pelanggaran terhadap Pasal 71 ayat (3) dan penegakkan hukum pada Pasal 188 UU Pilkada.

II. Metode Penelitian

Untuk menjawab masalah yang telah dirumuskan sebelumnya dan melakukan analisis yang mendalam terhadap permasalahan yang akan dikaji, maka akan digunakan penelitian hukum doktrinal (*doctrinal legal research*).¹⁰ Bahan [material] yang akan digunakan pun akan terdiri dari sumber-sumber normatif (*normative source*) serta sumber-sumber otoritatif (*authoritative sources*).¹¹ Sumber-sumber normatif akan terdiri dari: a) peraturan perundang-undangan, dan b) prinsip-prinsip hukum umum. Sementara sumber-sumber otoritatif akan terdiri dari: a) buku hukum yang berisikan doktrin dan teori hukum; b) jurnal-jurnal hukum; serta c) hasil-hasil atas penelitian hukum lainnya yang terdiri dari karya ilmiah hukum.¹² Tentunya terhadap sumber-sumber otoritatif itu, akan disesuaikan dengan relevansi masalah yang

¹⁰ Mark Van Hoecke, "Legal Doctrine: Which Method(s) for What Kind of Discipline?," in *Methodologies of Legal Research: Which Kind of Method for What Kind of Discipline?*, ed. Mark Van Hoecke (Oxford: Hart Publishing Ltd, 2011), 1-10.

¹¹ Hoecke, 11.

¹² Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, 13th ed. (Jakarta: Kencana, 2017), 251-53; Hoecke, "Legal Doctrine: Which Method(s) for What Kind of Discipline?," 17-18.

akan dikaji dan dianalisis dalam tulisan ini. Terakhir, tulisan ini akan memberikan preskripsi atau justifikasi preskriptif-normatif (seyogianya) atas permasalahan tersebut.¹³

III. Pembahasan

Memetakan Konstruksi Dasar dari Hukum Pemilu-Kada

Basis utama dari hukum pemilu-kada (pemilihan umum dan pemilihan kepala daerah)¹⁴ adalah hukum administrasi. Melalui hal itu pula dalam struktur hukum pemilihan umum sangat menekankan prosedur yang adil demi hasil yang adil pula. Tetapi, dalam proses penegakan pemilu itu tidak hanya menggunakan hukum administrasi *an sich*, melainkan juga dikawal oleh hukum pidana –administrasi-.¹⁵ Menurut Santoso, penggunaan hukum pidana pada pemilihan umum merupakan fundamen yang mutlak diperlukan dalam mewujudkan tujuan penyelenggaraan pemilu(-kada). Berkaitan dengan hal itu, penegakkan hukum tindak pidana

¹³ Lihat dan Bandingkan dengan Mark Van Hoecke, "Objectivity in Law and Jurisprudence," in *Objectivity in Law and Legal Reasoning*, ed. Jaakko Husa and Mark Van Hoecke, 1st ed. (Oxford: Hart Publishing, 2013), 8-9; Johnny Ibrahim, *Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Revisi (Malang: Bayumedia Publishing, 2007), 56.

¹⁴ Baharuddin Riqiey, "Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Memutus Perselisihan Hasil Sengketa Pilkada Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 85/PUU-XX/2022," *Jurnal APHTN-HAN 2*, no. 1 (2023): 113-16.

¹⁵ Maroni, *Pengantar Hukum Pidana Administrasi*, ed. Sunarto, 1st ed. (Bandar Lampung: CV. Anugrah Utama Raharja (AURA), 2015), 24-25.

pemilu pun beririsan dengan tiga hal pokok, yakni siapnya para lembaga penegak hukum, penyelesaian perkara dan sengketa, serta efektifitas penegakan hukum pemilu.¹⁶

Dalam konteks pemilu-kada, kehadiran petahana sebagai calon kembali seringkali dianggap memanfaatkan kewenangan yang diemban, sehingga perlu suatu upaya khusus dalam membatasi penggunaan kewenangannya agar tidak sampai pada hal-hal yang mengganggu proses pemilu-kada. Meskipun dalam perjalanannya telah mengalami dinamika, di tahun 2008 pernah diatur oleh UU Pilkada bahwasanya petahana kepala daerah yang ingin mencalonkan kembali haruslah mundur dari jabatannya. Tetapi pasca putusan MK, petahana yang mencalonkan hanya cukup cuti dan tidak mundur dari jabatannya. Hal ini pulalah yang membuat kemunculan pengaturan norma yang sangat ketat dalam Pasal 71 UU Pilkada.¹⁷ Pasal tersebut mengatur larangan bagi subjek yang terdiri dari: Pejabat negara, ASN, Kepala Desa/sebutan lain, Lurah/sebutan lain terhadap tindakannya yang dapat salah satu pasangan calon pada tahapan kampanye, serta mengatur larangan bagi calon kepala daerah petahana untuk menggunakan program dan kegiatan pemerintahan daerah terhadap kegiatan pemilihan kepala daerah yang dihitung 6 (enam) bulan sebelum masa jabatan

¹⁶ Susi Delmiati and Roy Suganda Putra Sinurat, "Penerapan Unsur Tindak Pidana Kepala Desa Yang Menguntungkan Salah Satu Pasangan Calon Pada Pemilihan Gubernur Sumatera Barat Tahun 2020 (Studi Pada Satreskrim Polres Sawahlunto)," *UNES Journal of Swara Justisia* 6, no. 3 (2022): 251, <https://doi.org/10.31933/ujsj.v6i3.267>.

¹⁷ Irvan Mawardi, "Pengujian Administrasi Terhadap Proses Diskualifikasi Petahana Dalam Pencalonan Pemilihan Kepala Daerah," *Jurnal Hukum Peratun* 1, no. 2 (2018): 246, <https://doi.org/10.25216/peratun.122018.245-264>.

tersebut selesai.¹⁸ Apabila melanggar ketentuan tersebut diancam oleh sanksi pidana yang diatur pada Pasal 188 UU Pilkada berupa penjara dan/atau denda. Adapun bunyi lengkap dari Pasal 71 ayat (3) dan Pasal 188 UU Pilkada adalah sebagai berikut:

Pasal 71 ayat (3)

“Gubernur atau Wakil Gubernur, Bupati atau Wakil Bupati, dan Walikota atau Wakil Walikota dilarang menggunakan kewenangan, program, dan kegiatan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon baik di daerah sendiri maupun di daerah lain dalam waktu 6 (enam) bulan sebelum tanggal penetapan pasangan calon sampai dengan penetapan pasangan calon terpilih.”

Pasal 188

“[S]etiap pejabat negara, pejabat Aparatur Sipil Negara, dan Kepala Desa atau sebutan lain/Lurah yang dengan sengaja melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 71, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) bulan atau paling lama 6 (enam) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp600.000,00 (enam ratus ribu rupiah) atau paling banyak Rp6.000.000,00 (enam juta rupiah).”

Akan tetapi pasal tersebut bukanlah tanpa masalah. Hal ini dikarenakan terdapat ranah abu-abu antara hukum administrasi dan juga hukum pidana serta juga rumusan norma pidana yang agak sulit untuk diidentifikasi termasuk

¹⁸ Ahsanul Minan, “Netralitas Birokrasi Dan Abuse of Power Dalam Pemilihan Kepala Daerah (Kajian Hukum Penerapan Pasal 71 UU Nomor 1 Tahun 2015 Dalam Pemilihan Kepala Daerah),” *Jurnal Keadilan Pemilu* 1 (2020): 37.

dalam jenis delik materil atau formil.¹⁹ Dalam UU Pilkada, kehadiran Pasal 71 merupakan semangat untuk menjaga pemilihan kepala daerah agar kontestasi tersebut terlaksana dengan adil. Jika ditilik lebih lanjut Pasal 71 ayat (3) bahkan dapat disebut sebagai upaya reformasi atas perbaikan demokrasi, di mana terkadang para petahana yang mencalonkan kembali menggunakan kewenangannya demi dan untuk tujuan pribadinya serta bukan untuk tujuan kepentingan umum (penyelenggaraan pemerintahan). Dengan demikian secara konstruksi, Pasal tersebut mengatur agar tidak terjadi penyalahgunaan wewenang oleh petahana baik sementara maupun dalam mempersiapkan diri kembali dalam pemilihan kepala daerah.²⁰

Tetapi ini akan berimplikasi setidaknya pada tiga hal sebagaimana disebutkan oleh Mawardi yang berupa: **pertama**, petahana sebagai yang sedang menjabat dituntut untuk melaksanakan kewenangannya terkhusus pada program kerja dan agenda pembangunan daerah yang telah ia tetapkan maupun yang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan. Tentulah dalam pelaksanaan program itu akan

¹⁹ Dalam Pilkada Makassar, pasangan Appi-Iccu melaporkan Danny Pamanto ke Panwaslu Makassar atas dugaan pelanggaran Pasal 71 ayat 1-3 UU Pilkada. Panwaslu menyatakan Danny Pamanto tidak bersalah, tetapi pasangan Appi-Iccu tidak menerima keputusan tersebut dan mengajukan gugatan ke PT TUN Makassar, yang kemudian membatalkan SK pencalonan Danny Pamanto yang diterbitkan oleh KPU Makassar. KPU Kota Makassar mengajukan kasasi ke Mahkamah Agung, namun MA menguatkan putusan PT TUN yang mendiskualifikasi Danny Pamanto dari pencalonan Mawardi, "Pengujian Administrasi Terhadap Proses Diskualifikasi Petahana Dalam Pencalonan Pemilihan Kepala Daerah," 248.

²⁰ Mawardi, 253.

berdampak secara sosial (simpatik) dan politik (elektabilitas) di daerah kerjanya masing-masing. Selain itu, tak ada ukuran jelas dalam segi hukum administrasi negara yang dapat dijadikan patokan jika perbuatannya berdasarkan atas hukum (khususnya programnya) untuk dianggap tidak sah mengingat terdapat prinsip *rechtmatigheid van bestuur* dalam hukum administrasi; **kedua**, Bersamaan dengan hal tersebut tentulah terdapat RPJMD sebagai turunan RPJPD yang wajib dijalankan oleh petahana di daerah. Sementara apabila dalam RPJMD tidak dijalankan atas dasar ayat (3) berupa larangan bagi petahana “menggunakan kewenangan, program, dan kegiatan” maka akan berdampak pada pembangunan daerah itu sendiri yang tentunya merugikan masyarakat serta beban tersendiri bagi petahana; dan **ketiga** yang merupakan aspek paling krusial adalah bagaimana mekanisme dan indikator pengawasan atas pelanggaran dari Pasal 71 tersebut? Jika melihat Pasal 135 yang merupakan syarat untuk diskualifikasi paslon yang melanggar Pasal 73 ayat (1) dan (2) adalah jelas berbasis TSM, sedangkan diskualifikasi berdasarkan Pasal 71 (3) *juncto* 71 ayat (5) tidak dilengkapi dengan indikator yang jelas, sehingga akan menimbulkan kesewenang-wenangan dalam penetapan sanksi pembatalan calon.²¹

²¹ Mawardi, 254–56.

Memetakan Konstruksi Dasar dari Hukum Pemilu-Kada

Lantas bagaimana jika seperti ini? Mau tidak mau kita harus kembali melihat norma pasal tersebut. Sebagaimana telah disebutkan oleh penulis sebelumnya bahwa basis hukum pemilu-kada adalah hukum administrasi dan subjek yang diatur dan diancam pidana dalam Pasal 71 ayat (3) adalah pejabat TUN, sehingga sebelum jauh melangkah pada aspek pidana dalam Pasal 188 maka tinjauan akan diarahkan terlebih dahulu pada “penggunaan wewenang” dalam hukum administrasi. Hukum administrasi merupakan hukum untuk, hukum oleh, dan hukum terhadap pemerintah/*het recht voor, tegen, van bestuur* (dalam hal ini kekuasaan yang tidak melakukan fungsi legislasi + yudisial).²²

Kepala daerah merupakan pejabat TUN dan karenanya berlaku hukum administrasi dalam tindak-tanduknya. Teruntuk mengukur apakah penggunaan wewenang itu sah atau tidak maka tentu akan mengacu pada Hukum untuk – penyelenggaraan– pemerintahan (*het recht voor het besturen door de overheid*) yang meliputi: a) sumber wewenang (atribus, delegasi, dan mandat); b) asas penyelenggaraan pemerintahan berupa: asas negara hukum (*rechtstaat*) dan legalitas (*wetmatigheid van bestuur*); c) diskresi; dan d) prosedur penggunaan wewenang. Dalam penggunaan wewenang (atribusi, delegasi, mandat) adalah niscaya dibatasi dengan wilayah/ruang (*locus*) dan waktu (*tempus*). Dengan penggunaan wewenang diluar batas-batas tersebut maka

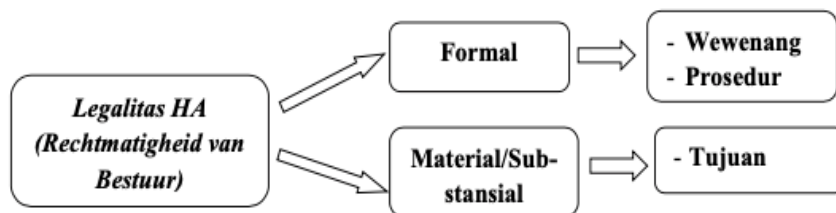
²² Sri Nurhari Susanto, “Komponen, Konsep Dan Pendekatan Hukum Administrasi Negara,” *Administrative Law & Governance Journal* 4, no. 1 (2021): 147.

tindakah pemerintahan adalah tanpa wewenang (*onbevoegdheid*). Tindakan tanpa wewenang dapat berupa *onbevoegheid ratio materiae* atau substansi, *onbevoegheid ratio loci* atau wilayah, dan *onbevoegdheid ratio temporis* atau waktu. Sedangkan dalam ruang lingkup legalitas (*rechtmatigheid van bestuur*) merupakan tindakan pemerintahan yang melingkupi: wewenang, prosedur, dan substansi. Wewenang serta prosedur akan menjadi landasan dari yang disebut “legalitas formal” dari tindakah pemerintahan dan akan melahirkan asas *praesumptio iustae causa* (Vide Pasal 67 ayat (1) UU PTUN).²³

Adapun terkait “legalitas material/substansi” adalah berkaitan dengan tujuan -dari penggunaan wewenang tersebut- yang di Belanda dikenal sebagai “*specialitet beginsel*”. Konstruksi ini bermakna, bahwa “setiap kewenangan mengandung tujuan tertentu”. Dalam hukum administrasi dikenal juga asas “*zuiverheid van oogmerk*” yang bermakna “ketajaman arah dan tujuan”. Dengan begitu apabila melanggar asas tujuan -penggunaan wewenang- maka akan melahirkan tindakan yang disebut sebagai “*détournement de pouvoir*” atau “penyalahgunaan wewenang”. Aspek substansi -wewenang- menyangkut “**Apa**” dan “**untuk apa**”. Jika cacat menyangkut “apa” adalah **tindakan sewenang-wenang** maka cacat menyangkut “**untuk apa**” adalah **tindakan penyalahgunaan wewenang**.²⁴ Dapat dilihat gambar di bawah ini:

²³ Susanto, 147-48.

²⁴ Susanto, 149.



Sumber: Sri Nurhari Susanto²⁵

Selanjutnya, asas umum dari prosedur duduk di atas tiga landasan dari hukum administrasi yakni, asas negara hukum berkaitan pada perlindungan hak-hak dasar, asas demokrasi berkaitan dengan aktifnya pemerintah memberikan informasi perihal tindakan dan penjelasan terhadap masyarakat, dan asas instrumental yang terdiri dari efisiensi (*doelmatigheid*) dan efektivitas (*doeltreffendheid*). Terakhir perihal diskresi, adalah tindakan bebas pemerintah dalam mengambil keputusan berdasarkan kewenangan bebas. Adapun indikator yang digunakan terhadap diskresi adalah asas-asas umum pemerintahan yang baik, khususnya larangan sewenang-wenang (parameter: rasionalitas) dan larangan penyalahgunaan wewenang/*detournement de pouvoir* (parameter : tujuan yang ditetapkan untuk wewenang itu).²⁶

Tulisan ini berpendapat inilah yang harus menjadi tolok ukur yang digunakan oleh badan pengawas pemilu dalam menetapkan ukuran menguntungkan atau merugikan dalam penggunaan wewenang sebagaimana terdapat dalam Pasal 71 ayat (3) UU Pilkada. Hal ini adalah jelas. Mengapa?

²⁵ Susanto, 149.

²⁶ Susanto, 150.

Dikarenakan adalah mustahil untuk mengukur tindakan pemerintahan berdasar keabsahannya tetapi dipidanakan tanpa mengetahui kebenaran tujuannya, terlebih lagi kepala daerah merupakan penanggungjawab utama pelayanan terhadap masyarakat di daerahnya. Selain itu adalah mustahil juga untuk mengatakan suatu kepala daerah dalam menggunakan wewenangnya, program, dan kegiatan jika “menguntungkan dan/atau merugikan” tanpa penalaran batas wajar berupa tujuan atas penggunaan wewenang tersebut.

Apabila hal ini telah menjadi ukuran yang jelas maka, fungsi hukum pidana pemilu akan menjadi hukum yang bersifat alternatif dan bukan primer. Konstruksi yang harus di bangun adalah, apabila teradapat penyalahgunaan wewenang maka norma hukum pidana dapat aktif untuk digunakan, dikarenakan unsur tujuan dari penggunaan wewenang sudah jauh menyimpang dari yang telah ditetapkan. Dengan begitu dapat pula diketahui jika niat jahat dan unsur kesengajaan dari petahana tersebut dapat diidentifikasi dengan mudahnya yang berimplikasi terbuktinya pula unsur “menguntungkan dan/atau merugikan”.

IV. Kesimpulan

Melalui pembahasan yang telah dipaparkan di atas dapat diketahui jika, perlunya konstruksi hukum administrasi dalam melihat ketentuan Pasal 71 ayat (3). Hal ini dikarenakan konstruksi dasar hukum pemilu-kada adalah hukum administrasi dan hukum pidana hanya digunakan apabila hukum administrasi tidak dapat ditegakkan sepenuhnya. Tantangan bagi penyelenggara pemilu adalah mengganti cara berfikir dan menetapkan indikator-indikator berdasarkan

hukum administrasi dalam pelaksanaan dan penegakan hukum pemilu-kada. Dengan pengawasan yang ketat dan penerapan sanksi yang tepat dan tegas maka penyalahgunaan kewenangan dapat diminimalisir. Dengan demikian, pemilu diharapkan dapat berjalan dengan jujur, adil, dan demokratis, mencerminkan kehendak rakyat yang sebenarnya tanpa intervensi yang tidak semestinya.

V. Daftar Pustaka

- Affan, Sulaeman. "Demokrasi, Partai Politik Dan Pemilihan Kepala Daerah." *Cosmogov* 1, no. 1 (2015): 12-24.
- Alfian, and (ed.) Mahyuddin. "Diduga Penggerak Kolom Kosong, Danny Pomanto Hadiri Panggilan Bawaslu Sulsel." *TribunMakassar.com*, 2018. <https://makassar.tribunnews.com/2018/07/09/diduga-penggerak-kolom-kosong-danny-pomanto-hadiri-panggilan-bawaslu-sulsel>.
- Amelia, Ananda Rizki. "Mobilisasi Dukungan Pada Pilkada Serentak 2018 Perbandingan Kemenangan Dan Kekalahan Kolom Kosong Di Kota Makassar Dan Kota Tangerang." *Jurnal Demokrasi Dan Politik Lokal* 2, no. 2 (2020): 105-19. <https://doi.org/10.25077/jdpl.2.2.105-119.2020>.
- Azizah, Nur. "Gerindra Laporkan Danny Pomanto Ke Bawaslu Soal Kotak Kosong." *detiknews*, 2018. <https://news.detik.com/berita/d-4100318/gerindra-laporkan-danny-pomanto-ke-bawaslu-soal-kotak-kosong>.
- Baharuddin Riqiey. "Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Memutus Perselisihan Hasil Sengketa Pilkada

- Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 85/PUU-XX/2022." *Jurnal APHTN-HAN 2*, no. 1 (2023).
- Delmiati, Susi, and Roy Suganda Putra Sinurat. "Penerapan Unsur Tindak Pidana Kepala Desa Yang Menguntungkan Salah Satu Pasangan Calon Pada Pemilihan Gubernur Sumatera Barat Tahun 2020 (Studi Pada Satreskrim Polres Sawahlunto)." *UNES Journal of Swara Justisia* 6, no. 3 (2022): 250. <https://doi.org/10.31933/ujsj.v6i3.267>.
- Glery Lazuardi, and (ed.) Adi Suhendi. "Habiburokhman Laporkan Danny Pomanto Ke Bawaslu Atas Dugaan Kecurangan Dalam Pilkada Kota Makassar." *Tribunnews.com*, 2018. <https://www.tribunnews.com/nasional/2018/07/05/habiburokhman-laporkan-danny-pomanto-ke-bawaslu-atas-dugaan-kecurangan-dalam-pilkada-kota-makassar>.
- Hoecke, Mark Van. "Legal Doctrine: Which Method(s) for What Kind of Discipline?" In *Methodologies of Legal Research: Which Kind of Method for What Kind of Discipline?*, edited by Mark Van Hoecke, 1-18. Oxford: Hart Publishing Ltd, 2011.
- — —. "Objectivity in Law and Jurisprudence." In *Objectivity in Law and Legal Reasoning*, edited by Jaakko Husa and Mark Van Hoecke, 1st ed., 1-20. Oxford: Hart Publishing, 2013.
- Ibrahim, Johnny. *Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. Revisi. Malang: Bayumedia Publishing, 2007.
- Maroni. *Pengantar Hukum Pidana Administrasi*. Edited by Sunarto. 1st ed. Bandar Lampung: CV. Anugrah Utama Raharja (AURA), 2015.
- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*. 13th ed. Jakarta: Kencana, 2017.

-
- Mawardi, Irvan. "Pengujian Administrasi Terhadap Proses Diskualifikasi Petahana Dalam Pencalonan Pemilihan Kepala Daerah." *Jurnal Hukum Peratun* 1, no. 2 (2018): 245-64. <https://doi.org/10.25216/peratun.122018.245-264>.
- Minan, Ahsanul. "Netralitas Birokrasi Dan Abuse of Power Dalam Pemilihan Kepala Daerah (Kajian Hukum Penerapan Pasal 71 UU Nomor 1 Tahun 2015 Dalam Pemilihan Kepala Daerah)." *Jurnal Keadilan Pemilu* 1 (2020): 37-52.
- Muthia. "Konsekuensi Pelanggaran Pasal 71 UU Pilkada." Bawaslu Sulteng, 2020. <https://sulteng.bawaslu.go.id/konsekuensi-pelanggaran-pasal-71-uu-pilkada/>.
- Sukmana, Yoga, and Bayu Galih. "Sulawesi Selatan Teratas Dalam Kasus Dugaan Pelanggaran Pilkada." Kompas.com, 2018. https://nasional.kompas.com/read/2018/07/12/19525661/sulawesi-selatan-teratas-dalam-kasus-dugaan-pelanggaran-pilkada#google_vignette.
- Sumarlin, Willi, Reni Rentika, and Siska Andrianika. "Dinamika Netralitas ASN Dalam Partisipasi Dan Dukungan Politik Menuju Pilkada Serentak 2024." *Electoral Governence: Jurnal Tata Kelola Pemilu Indonesia* 5, no. 2 (2024): 223-46.
- Susanto, Sri Nurhari. "Komponen, Konsep Dan Pendekatan Hukum Administrasi Negara." *Administrative Law & Governance Journal* 4, no. 1 (2021): 144-57.

DECLARATION OF CONFLICTING INTERESTS

The authors state that there is no conflict of interest in the publication of this article.

FUNDING INFORMATION

Write if there is a source of funding

ACKNOWLEDGMENT

The authors thank to the anonymous reviewer of this article for their valuable comment and highlights