

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Penyelenggaraan pemilihan kepala daerah (Pilkada) yang demokratis, jujur, dan adil merupakan amanat konstitusi yang pelaksanaannya dijaga oleh dua lembaga utama, yaitu Komisi Pemilihan Umum (KPU) sebagai penyelenggara teknis dan Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) sebagai pengawas. Keduanya merupakan satu kesatuan fungsi dalam sistem keadilan pemilu. Salah satu instrumen hukum krusial yang dimiliki Bawaslu untuk menegakkan hukum pelanggaran administrasi adalah "rekomendasi". Namun, pengaturan mengenai rekomendasi Bawaslu dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Kepala Daerah (UU Pilkada) justru menjadi sumber polemik dan ketidakpastian hukum yang berkelanjutan.

Akar permasalahan terletak pada ambiguitas norma yang mengatur sifat dan kekuatan mengikat dari rekomendasi tersebut. Secara leksikal, Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) dan *Black's Law Dictionary* mendefinisikan rekomendasi sebagai suatu tindakan yang bersifat nasihat atau anjuran (fakultatif), bukan perintah yang mengikat. Namun, UU Pilkada menciptakan pertentangan dengan makna umum ini. Di satu sisi, undang-undang menggunakan istilah "rekomendasi", namun di sisi lain memberikan sanksi jika rekomendasi tersebut tidak dilaksanakan, yang mengimplikasikan adanya sifat perintah (imperatif).

Ketidakjelasan ini semakin dalam akibat adanya inkonsistensi terminologi dalam UU Pilkada. Pasal 10 huruf b1 UU Pilkada menyatakan bahwa KPU "wajib melaksanakan" rekomendasi Bawaslu. Sementara itu, Pasal 139 ayat (2) menggunakan frasa yang berbeda, yaitu KPU "wajib menindaklanjuti" rekomendasi tersebut. Penggunaan dua frasa yang berbeda ("melaksanakan" dan "menindaklanjuti") untuk merujuk pada kewajiban yang sama telah melanggar asas konsistensi terminologi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dan menimbulkan multitafsir.

Akibatnya, terjadi perbedaan interpretasi yang tajam antara KPU dan Bawaslu. Bawaslu memandang rekomendasinya sebagai produk hukum yang bersifat wajib dan harus dieksekusi oleh KPU. Sebaliknya, KPU

merasa memiliki kewenangan untuk memeriksa dan memutus kembali substansi rekomendasi Bawaslu, berpegang pada ketentuan Pasal 140 ayat (1) UU Pilkada, sebelum menindaklanjutinya. Konflik kelembagaan ini menyebabkan penegakan hukum terhadap pelanggaran administrasi pemilihan menjadi tidak efektif dan sering kali berujung pada sengketa di Mahkamah Agung maupun Mahkamah Konstitusi. Kasus-kasus sengketa Pilkada pada tahun 2020 menjadi bukti nyata dari dampak buruk ambiguitas ini.

Berdasarkan Laporan ini menyajikan mengenai fenomena tidak ditindaklanjutinya rekomendasi Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) selama penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) Serentak 2024. Fenomena ini bukanlah serangkaian insiden anomali, melainkan manifestasi dari masalah sistemik yang berakar pada ambiguitas kerangka hukum, konflik interpretasi antarlembaga, dan ketiadaan hierarki penegakan yang tegas. Laporan ini mengidentifikasi dan menguantifikasi skala masalah, menganalisis mekanisme kegagalan kepatuhan, serta memetakan dampaknya terhadap integritas demokrasi dan kepercayaan publik.

Data yang berhasil dihimpun dari berbagai daerah menunjukkan pola yang konsisten di mana rekomendasi Bawaslu, terutama yang berkaitan dengan Pemungutan Suara Ulang (PSU), koreksi administrasi, dan penindakan pelanggaran netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN), sering kali tidak dieksekusi secara substantif oleh KPU. Kasus-kasus menonjol seperti sengketa di Kabupaten Barito Utara dan Kota Ambon menjadi studi kasus utama yang membedah dinamika konflik ini.¹ Dalam kasus tersebut, KPU cenderung menggunakan dalih "kepatuhan prosedural" yakni dengan melakukan kajian hukum internal (*telaah hukum*) dan menerbitkan surat penolakan—sebagai cara untuk memenuhi kewajiban formal "menindaklanjuti" rekomendasi tanpa harus melaksanakan isi dari rekomendasi itu sendiri. Strategi ini secara efektif menetralkan fungsi pengawasan Bawaslu dan mengubah hubungan supervisi menjadi arena perdebatan interpretasi hukum yang setara.

Kegagalan penyelesaian di tingkat pertama ini memicu jalur eskalasi yang tidak efisien, di mana sengketa yang sama diperiksa kembali di berbagai forum: Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) untuk

¹ Kontroversi Tindak Lanjut Rekomendasi Bawaslu Barito Utara - Mahkamah Konstitusi RI, diakses Juni 26, 2025, <https://testing.mkri.id/berita/kontroversi-tindak-lanjut-rekomendasi-bawaslu-barito-utara-22957>

pelanggaran etik, Mahkamah Konstitusi (MK) untuk perselisihan hasil, dan Sentra Penegakan Hukum Terpadu (Gakkumdu) untuk pelanggaran pidana. Sistem yang terfragmentasi ini tidak hanya membebani lembaga peradilan pemilu, tetapi juga menciptakan ketidakpastian hukum yang berkepanjangan.

Ironisnya, di tengah kekhawatiran para ahli dan pegiat masyarakat sipil mengenai degradasi integritas elektoral, survei kepuasan publik secara umum menunjukkan angka yang tinggi.² Kesenjangan antara persepsi elite yang terinformasi dan kepuasan masyarakat luas ini menjadi penghalang politik bagi reformasi yang mendesak. Tanpa tekanan publik yang signifikan, insentif bagi Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan pemerintah untuk mereformasi undang-undang yang ambigu menjadi rendah, sehingga melanggengkan siklus kelemahan legislasi dan kelumpuhan institusional.

Sebagai respons, laporan ini merumuskan serangkaian rekomendasi berlapis yang mencakup reformasi legislatif untuk memperjelas kekuatan hukum rekomendasi Bawaslu, reformasi kelembagaan untuk menciptakan budaya kepatuhan, dan penguatan mekanisme Gakkumdu. Hanya melalui perbaikan yang komprehensif, siklus ketidakpatuhan ini dapat diputus dan keadilan elektoral dapat ditegakkan secara utuh

Dalam Pilkada 2024 Bawaslu RI Merekapitulasi Rekomendasi Bawaslu serta Tindak Lanjut KPU terhadap Rekomendasi Bawaslu:

Tabel 1.1 Rekapitulasi Nasional Rekomendasi Bawaslu dan Tindak Lanjut KPU pada Pilkada 2024

Wilayah/ Provinsi	Jenis Rekomendasi	Jumlah Rekomendasi (Bawaslu)	Jumlah Ditindaklanjuti (KPU)	Jumlah Tidak Ditindaklanjuti/Ditolak	Referensi Kasus Kunci
Nasional (Total)	Pemungutan Suara	180	154	26	Pengabaian rekomendasi i PSU

² Survei Indikator: 82% Responden Puas dengan Pemilu 2024, 79,3% Setuju Jurdil, diakses Juni 26, 2025, <https://news.detik.com/pemilu/d-7216248/survei-indikator-82-responden-puas-dengan-pemilu-2024-79-3-setuju-jurdil>

	Ulang (PSU)				secara nasional ³
Barito Utara	Pemun gutan Suara Ulang (PSU)	1	0	1	Sengketa PSU terkait pemilih tanpa KTP- el ⁴
Kota Ambon	Pemun gutan Suara Ulang (PSU)	6	0	6	Penolakan rekomendas i PSU karena perbedaan tafsir pasal ⁵
Riau	Pelang garan Netralit as ASN	27	27 (diterus kan ke KASN/ BKN)	0 (di tingkat Bawaslu)	30 ASN direkomend asikan untuk sanksi ⁶
Kabupat en Bekasi	Pelang garan Admini strasi & Lainny a	6 (3 temua, 3 laporan)	6 (ditang ani)	0	Penangana n 6 kasus pelanggara n secara umum ⁷

³ 26 dari 180 Rekomendasi Pemungutan Suara Ulang Pilkada ..., diakses Juni 26, 2025, <https://www.metrotvnews.com/read/bzGCzQRv-26-dari-180-rekomendasi-pemungutan-suara-ulang-pilkada-diabaikan-kpu>

⁴ Kontroversi Tindak Lanjut Rekomendasi Bawaslu Barito Utara - Mahkamah Konstitusi RI, diakses Juni 26, 2025, <https://testing.mkri.id/berita/kontroversi-tindak-lanjut-rekomendasi-bawaslu-barito-utara-22957>

⁵ Rekomendasi PSU Ditolak, Bawaslu: KPU Keliru ... - RRI.co.id, diakses Juni 26, 2025, <https://www.rri.co.id/pemilu/567704/rekomendasi-psu-ditolak-bawaslu-kpu-keliru-tetapkan-pasal>

⁶ Selama Pilkada 2024, Bawaslu Riau Tegas Tangani Pelanggaran ..., diakses Juni 26, 2025, <https://www.cakaplah.com/berita/baca/124717/2025/06/24/selama-pilkada-2024-bawaslu-riau-tegas-tangani-pelanggaran-netralitas-asn>

⁷ Rilis Hasil Pengawasan Bawaslu Kabupaten Bekasi : Pilkada 2024 ..., diakses Juni 26, 2025, <https://www.bekasikab.go.id/rilis-hasil-pengawasan-bawaslu-kabupaten-bekasi-pilkada-2024-kondusif-dan-tidak-ada-phpu>

Tabel 1. 2 Matriks Rekomendasi Bawaslu Di Sulawesi Selatan dan Gorontalo Utara

Dimensi	Kabupaten Jeneponto	Kabupaten Maros	Kota Palopo	Kabupaten Gorontalo Utara
Jenis Pelanggaran/Isu	Pemilih ganda (DPT & DPK), lonjakan DPK, sengketa akses dokumen.	Kesalahan distribusi surat suara.	Kualifikasi calon (dugaan ijazah palsu).	Kualifikasi calon (status terpidana).
Isi Rekomendasi Bawaslu	PSU di 8 TPS.	PSU di 1 TPS.	Menyatakan calon TMS.	Meloloskan calon yang sebelumnya dinyatakan TMS oleh KPU.
Tindakan KPU	Tidak menindaklanjuti rekomendasi PSU.	Tidak menindaklanjuti dengan alasan force majeure (waktu & logistik).	Tidak menindaklanjuti rekomendasi TMS dan tetap meloloskan calon.	Menindaklanjuti rekomendasi Bawaslu untuk meloloskan calon.
Jalur Penyelesaian	Mahkamah Konstitusi (PHP Kada).	Dewan Kehormatan Penyelenggara	DKPP dan Mahkamah Konstitusi (PHP Kada).	Mahkamah Konstitusi (PHP Kada).

		Pemilu (DKPP).		
Hasil Akhir	Perkara berlanjut ke sidang pembuktian di MK.	Perkara diperiksa dalam sidang majelis DKPP.	MK mendiskuali fikasi calon dan memerintah kan PSU.	MK memutus sengketa dan menetapka n pemenang yang berbeda.

Sumber : Detik.com: "Bawaslu Sulsel Pertanyakan Alasan KPU Jeneponto Tak Jalankan Rekomendasi PSU

Kualitas sebuah produk hukum sangat ditentukan oleh ketaatan pada asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Di Indonesia, asas-asas ini secara yuridis formal diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU P3). Pasal 5 UU P3 menegaskan bahwa setiap peraturan harus dibentuk berdasarkan asas: a) kejelasan tujuan; b) kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat; c) kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan; d) dapat dilaksanakan; e) kedayagunaan dan kehasilgunaan; f) kejelasan rumusan; dan g) keterbukaan. Asas-asas ini berfungsi sebagai pedoman untuk memastikan bahwa peraturan yang dihasilkan tidak hanya sah secara prosedural, tetapi juga jelas, efektif, dan dapat memberikan kepastian hukum bagi masyarakat.

Persoalan mengenai rekomendasi Bawaslu ini, pada intinya, merupakan cerminan dari kegagalan pembuat undang-undang dalam mewujudkan beberapa asas fundamental tersebut. Secara khusus, pengaturan rekomendasi Bawaslu dalam UU Pilkada diindikasikan belum memenuhi **asas kejelasan rumusan**, yang menuntut setiap norma dirumuskan dengan pilihan kata, terminologi, dan bahasa hukum

yang jelas sehingga tidak menimbulkan interpretasi ganda. Selain itu, pengaturan tersebut juga diduga belum memenuhi **asas kejelasan tujuan**, yang mengharuskan setiap peraturan perundang-undangan memiliki tujuan yang jelas untuk dicapai.

Berangkat dari problematika fundamental tersebut, maka penelitian dengan judul **“Perwujudan Asas Kejelasan Rumusan Dan Kejelasan Tujuan Pada Rekomendasi Bawaslu Dalam Undang-Undang Pemilihan Kepala Daerah”** ini menjadi relevan dan mendesak untuk dilakukan. Penelitian ini akan mengkaji secara mendalam bagaimana pengaturan rekomendasi Bawaslu dalam UU Pilkada ditinjau dari asas kejelasan rumusan dan kejelasan tujuan.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang sudah dijelaskan, maka peneliti menarik rumusan masalah sebagai berikut :

1. Apakah pengaturan rekomendasi Bawaslu dalam undang-undang Pilkada telah memenuhi asas kejelasan rumusan ?
2. Apakah pengaturan rekomendasi Bawaslu dalam undang-undang Pilkada telah memenuhi asas kejelasan tujuan?

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui pengaturan rekomendasi bawaslu dalam undang-undang Pilkada berdasarkan asas kejelasan rumusan.
2. Untuk mengetahui pengaturan rekomendasi bawaslu dalam undang-undang Pilkada telah memenuhi asas kejelasan tujuan

Dari penelitian ini diharapkan hasilnya akan bermanfaat secara teoritis dan praktis yaitu:

1. Secara Teoritis.

Penelitian ini dapat menjadi karya ilmiah yang dapat ditelaah dan dipelajari lebih lanjut dalam rangka pengembangan ilmu hukum.

2. Secara Praktis.

Penelitian ini diharapkan menjadi sumbangan pikiran kepada para *stakeholder* (pejabat dan petinggi negara) dalam pembentukan perundang-undangan. menjadi bahan informasi bagi pembuat Undang-Undang seperti Dewan Perwakilan Rakyat dan pemerintah perlindungan pembentukan PUU.

D. Orisinalitas Penelitian

Nama Penulis	: Novariza Soewandi	
Judul Tulisan	: Penerapan Asas Kejelasan Rumusan dalam Pembentukan Peraturan Daerah Kota Solok Tentang Pencegahan dan Pemberantasan Penyakit Masyarakat	
Kategori	: Tesis	
Tahun	: 2020	
Perguruan Tinggi	: Universitas Andalas	
Uraian Penelitian Terdahulu		Rencana Penelitian
Isu dan Permasalahan	1. Apakah penerapan asas kejelasan rumusan dalam Peraturan Daerah Kota Solok tentang Pencegahan dan	1. Apakah pengaturan rekomendasi Bawaslu dalam undang-undang Pilkada telah

	Pemberantasan Korupsi telah sesuai? 2. Apakah implikasi terhadap penerapan Peraturan Daerah Kota Solok tentang Pencegahan dan Pemberantasan Penyakit masyarakat dalam hal tidak sesuai dengan asas kejelasan rumusan?	memenuhi asas kejelasan rumusan? 2. Apakah pengaturan rekomendasi Bawaslu dalam undang-undang Pilkada telah memenuhi asas kejelasan tujuan?
Metode Penelitian	Penelitian Normatif	Penelitian Normatif
Hasil dan Pembahasan	1. Pembentukan Peraturan Daerah Kota Solok tentang pencegahan dan pemberantasan penyakit masyarakat belum sepenuhnya menerapkan asas kejelasan rumusan 2. Implikasi penerapan Peraturan Daerah Kota Solok tentang pencegahan dan pemberantasan penyakit masyarakat dalam hal tidak sesuai dengan asas kejelasan rumusan yakni menyulitkan satuan polisi pamong praja dalam menjalankan tugas dan fungsinya, masyarakat yang tidak memahami tujuan dan perda sehingga pelaksanaannya tidak efektif.	1.

Nama Penulis	: Rahim Ramadhanu	
Judul Tulisan	:Kedudukan Hukum Rekomendasi Komisi Nasional Hak Asasi Manusia Dalam Tindak Lanjut Kasus Pelanggaran Hak Asasi Manusia yang Berat Di Indonesia, Skripsi Program Studi Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Hasanuddin.	
Kategori	: Skripsi	
Tahun	: 2021	
Perguruan Tinggi	: Universitas Hasanuddin	
Uraian Penelitian Terdahulu		Rencana Penelitian
Isu dan Permasalahan	1. Bagaimana kedudukan hukum rekomendasi Komnas HAM dalam tindak lanjut kasus pelanggaran HAM yang berat? 2. Bagaimana implikasi hukum dari kedudukan rekomendasi Komnas HAM dalam tindak lanjut kasus pelanggaran HAM yang berat?	1. Apakah pengaturan rekomendasi Bawaslu dalam undang-undang Pilkada telah memenuhi asas kejelasan rumusan? 2. Apakah pengaturan rekomendasi Bawaslu dalam undang-undang Pilkada telah memenuhi asas kejelasan tujuan?
Metode Penelitian	Penelitian Normatif	Penelitian Normatif
Hasil dan Pembahasan	1. Pembentukan Peraturan Daerah Kota Solok tentang pencegahan dan pemberantasan penyakit masyarakat belum sepenuhnya	1.

	menerapkan asas kejelasan rumusan 2. Implikasi penerapan Peraturan Daerah Kota Solok tentang pencegahan dan pemberantasan penyakit masyarakat dalam hal tidak sesuai dengan asas kejelasan rumusan yakni menyulitkan satuan polisi pamong praja dalam menjalankan tugas dan fungsinya, masyarakat yang tidak memahami tujuan dan perda sehingga pelaksanaannya tidak efektif.	
--	---	--

Nama Penulis	: Desi Amalia Anwar	
Judul Tulisan	: Analisis Penyelesaian Tindak Pidana Politik Uang pada Pemilihan Kepala Daerah Kabupaten.	
Kategori	: Skripsi	
Tahun	: 2021	
Perguruan Tinggi	: Universitas Hasanuddin	
Uraian Penelitian Terdahulu		Rencana Penelitian
Isu dan Permasalahan	1. Bagaimanakah proses penyelesaian tindak pidana politik uang pada pemilihan kepala daerah di Kabupaten Majene?	1. Apakah pengaturan rekomendasi Bawaslu dalam

	2. Bagaimanakah sanksi pertanggungjawaban tindak pidana politik uang?	undang-undang Pilkada telah memenuhi asas kejelasan rumusan? 2. Apakah pengaturan rekomendasi Bawaslu dalam undang-undang Pilkada telah memenuhi asas kejelasan tujuan?
Metode Penelitian	Penelitian Normatif	Penelitian Normatif
Hasil dan Pembahasan	1. Penyelesaian tindak pidana Politik uang pada Pemilihan Kepala Daerah Kab. Majene belum maksimal, dikarenakan seringkali terjadi pertentangan pendapat antara pihak sentra penegak hukum terpadu (Sentragakkumdu) yaitu Badan pengawas pemilihan umum (Bawaslu), Kejaksaan, dan Kepolisian yang dimana hal tersebut menjadi suatu hambatan dalam menangani kasus Tindak Pidana Politik Uang. 2. Seseorang dapat dimintai Pertanggung jawaban	1.

	pidana apabila ia telah memenuhi unsur-unsur atau rumusan delik yang telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan. Disamping itu hal yang paling penting dari pertanggungjawaban pidana yaitu adanya kesalahan yang melekat pada diri pelaku. Berdasarkan KUHP Pasal 149 dan Pasal 73 pada UU Nomor 10 tahun 2016 kedua Pasal tersebut menjelaskan bahwa barang siapa yang terbukti dengan sengaja melakukan perbuatan melawan hukum menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya sebagai imbalan kepada warga negara Indonesia baik secara langsung ataupun tidak langsung untuk mempengaruhi pemilih agar tidak menggunakan hak pilih dengan cara tertentu sehingga suara tidak sah maka dapat dipidana berdasarkan putusan pengadilan sesuai dengan sanksi yang tertulis pada peraturan yang mengaturnya	
--	---	--

E. Landasan Teori/Konseptual

1. Negara Hukum dan Asas Kepastian Hukum

Indonesia adalah negara hukum (*rechtsstaat*), sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Salah satu pilar utama negara hukum adalah terwujudnya kepastian hukum (*legal certainty*). Kepastian hukum merupakan suatu kondisi di mana norma hukum dirumuskan secara jelas, logis, konsisten, tidak multitafsir, dan dapat diandalkan, sehingga subjek hukum dapat memahami hak dan kewajibannya serta memprediksi konsekuensi hukum dari tindakannya.⁸

Permasalahan mengenai sifat dan kekuatan hukum rekomendasi Bawaslu dalam Undang-Undang Pemilihan Kepala Daerah (UU Pilkada) secara langsung menguji prinsip kepastian hukum. Adanya inkonsistensi dan ambiguitas dalam perumusan norma menyebabkan perbedaan interpretasi antara Komisi Pemilihan Umum (KPU) dan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu), yang berujung pada ketidakpastian dalam proses penegakan hukum pemilu dan mencederai keadilan pemilu itu sendiri. Untuk mencapai kepastian hukum, pembentukan peraturan perundang-undangan harus tunduk pada prinsip-prinsip fundamental yang akan menjadi alat analisis utama dalam penelitian ini.

2. Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik

Sebagai pisau analisis utama, penelitian ini menggunakan kerangka Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Baik sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU P3) beserta perubahannya. Asas-asas ini berfungsi sebagai tolok ukur untuk menilai kualitas suatu produk hukum. Dari ketujuh asas yang diatur dalam Pasal 5 UU P3, dua asas menjadi fokus sentral dalam penelitian ini karena relevansinya yang tinggi dengan pokok permasalahan, yaitu:

a. Asas Kejelasan Tujuan (*Principle of Clarity of Purpose*)

⁸ Sejati, M. C. P. Eksistensi Notaris pada Pendirian Perseroan Perorangan dalam Sistem Hukum Positif di Indonesia. *Riau Law Journal*, 8(2), 237-268.

b. Asas Kejelasan Rumusan (*Principle of Clarity of Formulation*).

Kedua asas ini akan diuraikan secara mendalam dan digunakan untuk membedah norma-norma terkait rekomendasi Bawaslu dalam UU Pilkada.

a. Asas Kejelasan Tujuan

Asas kejelasan tujuan menghendaki agar setiap peraturan perundang-undangan harus memiliki tujuan yang jelas yang hendak dicapai. Penjelasan Pasal 5 huruf a UU P3 menegaskan hal ini. Secara konseptual, asas ini menuntut pembentuk undang-undang untuk menjawab pertanyaan fundamental: "Apa masalah yang ingin diatasi dan hasil apa yang ingin dicapai dengan adanya peraturan ini?"

Van der Vlies mengingatkan pentingnya asas ini untuk mencegah lahirnya "peraturan simbolik", yaitu peraturan yang dibuat hanya untuk tujuan politis atau meredam tekanan publik tanpa niat sungguh-sungguh untuk diimplementasikan secara efektif. Kejelasan tujuan harus tercermin dalam bagian konsideran "Menimbang" dan Penjelasan Umum suatu undang-undang. Bagian-bagian ini berfungsi sebagai penuntun (kompas) dalam interpretasi dan implementasi norma, terutama ketika teks pasal bersifat ambigu.⁹

Dalam konteks penelitian ini, asas kejelasan tujuan digunakan untuk menganalisis: Apakah tujuan pembentuk UU Pilkada terkait mekanisme rekomendasi Bawaslu sudah jelas? Apakah tujuannya adalah memberikan kekuatan final dan mengikat pada temuan Bawaslu, atau sekadar memberikan masukan yang dapat dipertimbangkan kembali oleh KPU? Ketidakjelasan tujuan inilah yang menjadi pangkal dari konflik interpretasi kelembagaan.

c. Asas Kejelasan Rumusan

Asas kejelasan rumusan adalah asas yang mengharuskan setiap peraturan perundang-undangan memenuhi persyaratan teknis penyusunan, mulai dari sistematika, pilihan kata (diksi) atau terminologi, hingga penggunaan bahasa hukum yang jelas, lugas, dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan

⁹ Linus Dolujawa, 2005, *Buku Pegangan Perancang Peraturan Perundang-undangan(terj)*, Ditjen Peraturan perundang-undangan, Dephukham. Jakarta. Hlm 258.

berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.¹⁰ Asas ini merupakan benteng pertahanan utama terhadap norma yang kabur (*lex vaga*).

F. Kerangka Pikir



¹⁰ Maria Farida Indrati Soeprapto, Ilmu Perundang-undangan : Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan, Kanisius, Yogyakarta, 2007, hlm. Xviii.

BAB II METODE PENELITIAN

A. Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode Penelitian Hukum normatif.¹¹ Penelitian hukum normatif adalah penelitian hukum yang dilakukan dengan pendekatan pada norma atau substansi hukum, asas hukum, teori hukum, dalil-dalil hukum dan perbandingan hukum. Dalam hubungan ini orientasi penelitian hukum normatif adalah *law in books*, yakni mengamati fakta-fakta hukum dalam berbagai norma atau kaidah-kaidah hukum yang telah terbentuk.¹²

B. Pendekatan Penelitian

Metode penelitian yang digunakan adalah metode peraturan-undangan (*law method*) dan metode kasus (*case method*). Dalam pendekatan peraturan-undangan, semua peraturan perundang-undangan dipertimbangkan, sedangkan pendekatan kasus memperhitungkan kasus serupa.¹³

C. Jenis dan Sumber Bahan Hukum

Jenis dan sumber bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah;

1. Bahan Hukum Primer

Merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif, artinya mempunyai otoritas.¹⁴ Bahan hukum primer adalah undang-undang.

2. Bahan Hukum Sekunder

Dokumen hukum yang menjelaskan dokumen hukum dasar. Penelitian ini menggunakan dokumen hukum, hasil penelitian terkait, dan pendapat ahli hukum.¹⁵

¹¹ Peter Mahmud Marzuki, 2013, *Penelitian Hukum, Edisi Revisi*, Kencana Prenada Media Grup, Jakarta, hal. 47.

¹² Syahrudin Nawi, 2018, *Penelitian Hukum Normatif Versus Penelitian Hukum Empiris*, PT Umitoha Ukhuwah Grafika, Makassar, hal. 7.

¹³ Peter Mahmud Marzuki, *Op.cit*, hal. 24.

¹⁴ *Ibid*, hal. 95.

¹⁵ *Ibid*, hal. 96.

3. Bahan Hukum Tersier

Dokumen hukum dibuat dengan cara menghimpun berbagai dokumen, tujuan dari semua dokumen tersebut adalah untuk memberikan penguatan data primer dan data sekunder yang berkaitan dengan permasalahan. Pengumpulan dokumen hukum, meliputi dokumen hukum dan kompilasi hukum.

D. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Teknik pengumpulan bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah Studi kepustakaan (*library research*) yaitu kumpulan data dari perpustakaan, undang-undang, buku, dokumen resmi, dan hasil penelitian.

E. Analisis Bahan Hukum

Dalam penelitian ini analisis bahan yang digunakan yakni analisis secara kualitatif untuk menarik kesimpulan. Setelah diolah dan dianalisis data tersebut kemudian disajikan secara deskriptif untuk memberikan gambaran tentang data yang telah diolah dan dianalisis untuk memudahkan pemahaman pembaca.

