

Potensi Pelanggaran Hukum dalam Penyelenggaraan Pemilu dan Pertanggungjawaban Hukum KPU Kota Semarang

*Potential Legal Violations in the Conduct of Elections and the Legal Accountability of the Semarang
City General Election Commission (KPU)*

Bahrul Khilmi

Fakultas Hukum, Universitas PGRI Semarang

Email: bakhrullkhilmi@gmail.com

Abstract: *The conduct of democratic elections depends on election organizers who demonstrate integrity and can be held accountable. The General Election Commission (Komisi Pemilihan Umum or KPU) of Semarang City directly implements the technical stages of elections, making it vulnerable to procedural errors, alleged ethical violations, and even criminal issues. This study aims to (1) identify potential forms of legal violations in the conduct of elections at the municipal level, (2) explain the legal status and framework of legal accountability of the Semarang City General Election Commission, and (3) analyze the challenges of enforcing accountability, using the 2024 General Election as an illustration. This study employs a normative juridical method using statutory, conceptual, and limited case approaches. The findings indicate that potential violations can be classified into three categories: administrative violations, violations of the code of ethics, and electoral crimes. Legal accountability operates through four channels: administrative, ethical, criminal, and constitutional. The primary weakness lies in the mismatch between individually imposed sanctions and the structural causes of violations. Other weaknesses include defensive institutional responses and the risk of criminal prosecution for technical negligence. This study recommends simulation-based training, an ethical early warning system, data transparency, and a clear distinction between administrative errors and criminal offenses.*

Abstract: Penyelenggaraan pemilu yang demokratis bergantung pada penyelenggara yang berintegritas dan dapat dimintai pertanggungjawaban. Komisi Pemilihan Umum (KPU) Kota Semarang menjalankan tahapan teknis pemilu secara langsung, sehingga rentan terhadap kekeliruan prosedur, dugaan pelanggaran etik, bahkan persoalan pidana. Penelitian ini bertujuan (1) memetakan bentuk potensi pelanggaran hukum dalam penyelenggaraan pemilu di tingkat kota, (2) menguraikan kedudukan hukum dan konstruksi pertanggungjawaban KPU Kota Semarang, dan (3) menganalisis tantangan penegakan akuntabilitas dengan Pemilu 2024 sebagai ilustrasi. Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan, pendekatan konseptual, dan pendekatan kasus secara terbatas. Hasil kajian menunjukkan bahwa potensi pelanggaran terbagi menjadi pelanggaran administratif, pelanggaran kode etik, dan tindak pidana pemilu. Pertanggungjawabannya berjalan melalui empat jalur, yaitu administratif, etik, pidana, dan konstitusional. Kelemahan utamanya adalah sanksi yang bersifat personal tidak sesuai dengan penyebab pelanggaran yang bersifat struktural. Kelemahan lain berupa respons kelembagaan yang cenderung defensif dan risiko pemidanaan atas kelalaian teknis. Penelitian ini merekomendasikan pelatihan berbasis simulasi, sistem peringatan dini etik, keterbukaan data, dan pemilahan yang tegas antara kekeliruan administratif dan tindak pidana.

Article History

Received: 10 October 2026

Revised: 15 October 2026

Published: 22 October 2026

Keywords: *General Election Commission, Semarang City, electoral violations, legal accountability, code of ethics*

Kata kunci: *Komisi Pemilihan Umum, Kota Semarang, pelanggaran pemilu, pertanggungjawaban hukum, kode etik*



<https://doi.org/10.5281/zenodo.23608138>

This is an open-access article under the [CC-BY-SA License](#).

PENDAHULUAN

Pemilihan umum (pemilu) dan pemilihan kepala daerah (pilkada) merupakan sarana konstitusional untuk memindahkan kekuasaan dalam negara demokrasi. Legitimasinya tidak hanya berasal dari pemungutan suara, tetapi juga dari keyakinan bahwa prosesnya dijalankan secara jujur oleh pihak yang dapat dipercaya. Oleh karena itu, UUD NRI 1945 menetapkan syarat kelembagaan yang jelas. Pasal 22E ayat (5) menyatakan bahwa "*Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi*

pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri"(Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, 1945). Sifat mandiri menuntut penyelenggara menjaga jarak dari pemerintah dan peserta pemilu. Sifat tetap menuntut kerja yang berkesinambungan dari satu pemilu ke pemilu berikutnya.

Rumusan konstitusi tersebut menyebut fungsi, bukan nama lembaga. Frasa "komisi pemilihan umum" ditulis dengan huruf kecil, yang menunjukkan bahwa yang diatur adalah fungsi penyelenggaraan pemilu (Liany, 2018). Dalam praktik, fungsi itu dijalankan bersama oleh KPU {Citation}, Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu), dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) (Gultom et al., 2026). Di tingkat daerah, KPU Kota Semarang berada pada titik tempat aturan diubah menjadi tindakan. Lembaga ini memutakhirkan data pemilih, memverifikasi syarat pencalonan, mengelola logistik, menyelenggarakan pemungutan dan penghitungan suara di tempat pemungutan suara (TPS), dan merekapitulasi perolehan suara di tingkat kota.

Kondisi Kota Semarang menambah beban tersebut. Sebagai ibu kota Provinsi Jawa Tengah, Semarang berpenduduk padat dan mobilitasnya tinggi. Mahasiswa, pekerja pendatang, dan penghuni indekos atau perumahan baru terus berganti. Jumlah TPS mencapai ribuan pada pemilu serentak, sementara persaingan politik lokal berlangsung ketat. Dengan kondisi ini, tugas teknis KPU Kota Semarang tidak hanya berat, tetapi juga mudah dipersoalkan secara hukum.

Sebagian besar beban kerja ditanggung badan *ad hoc*, yaitu Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK), Panitia Pemungutan Suara (PPS), dan Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS). Mereka bersentuhan langsung dengan pemilih dan dokumen hasil pemungutan suara, tetapi direkrut untuk waktu singkat dengan bekal pengalaman yang beragam. Dari kondisi ini dapat muncul kekeliruan prosedur, kelalaian administrasi, dugaan pelanggaran etik, bahkan perbuatan pidana. Setiap kali hal itu terjadi, hasil pemilu dipertanyakan dan kepercayaan publik terhadap penyelenggara menurun.

Perhatian publik terhadap pelanggaran pemilu cenderung tertuju pada peserta pemilu, misalnya politik uang atau kampanye di luar jadwal. Penyelenggara jarang dibahas sebagai subjek yang dapat dimintai pertanggungjawaban hukum, padahal pengalaman Pemilu 2024 menunjukkan bahwa persoalan itu nyata. DKPP menjatuhkan sanksi peringatan keras kepada Ketua KPU RI terkait proses pendaftaran salah satu calon wakil presiden. Jika pimpinan tertinggi saja dapat dikenai sanksi etik, penyelenggara di tingkat kota menghadapi risiko yang sama dengan sumber daya yang jauh lebih terbatas.

Artikel ini tidak berhenti pada klasifikasi pelanggaran. Pertanyaan yang diajukan lebih jauh: apakah konstruksi pertanggungjawaban hukum yang ada sesuai dengan cara pelanggaran itu terjadi di lapangan? Pertanyaan ini penting karena aturan yang lengkap belum tentu menghasilkan penyelenggara yang akuntabel. Kontribusi artikel ini adalah pembacaan terpadu atas tiga jenis pelanggaran dan empat jalur pertanggungjawaban di tingkat kota, yang selama ini sering dibahas terpisah.

Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian tersebut, penelitian ini membahas tiga masalah.

- Bagaimana bentuk potensi pelanggaran hukum dalam penyelenggaraan pemilu yang berkaitan dengan tugas KPU Kota Semarang?
- Bagaimana kedudukan hukum dan konstruksi pertanggungjawaban hukum KPU Kota Semarang?
- Apa tantangan dalam menegakkan pertanggungjawaban tersebut, dan langkah apa yang dapat memperbaikinya?

METODE PENELITIAN

Penelitian ini adalah penelitian hukum normatif, yaitu kajian yang bertumpu pada asas, norma, dan sistematika peraturan perundang-undangan (Soekanto & Mamudji, 2015; Marzuki, 2017). Penelitian ini memakai tiga pendekatan secara bersamaan.

- Pendekatan perundang-undangan menelaah UUD NRI 1945 (Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, 1945), Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (UU Pemilu), undang-undang tentang pemilihan gubernur, bupati, dan wali kota (UU Pilkada) (Republik Indonesia, 2016), serta Peraturan DKPP Nomor 2 Tahun 2017 sebagai pedoman kode etik. (Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum, 2017)
- Pendekatan konseptual memakai konsep akuntabilitas dari Bovens (2007) untuk membedakan forum dan konsekuensi pertanggungjawaban, teori strukturasi Giddens sebagaimana diterapkan Zulfikhar (2023) untuk membaca perilaku penyelenggara, dan gagasan pidana sebagai upaya terakhir (*ultimum remedium*).
- Pendekatan kasus dilakukan secara terbatas. Putusan DKPP dan peristiwa Pemilu 2024 di tingkat nasional dipakai sebagai ilustrasi pola, bukan sebagai data empiris tentang KPU Kota Semarang.

Bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan tersebut, sedangkan bahan hukum sekunder berupa buku dan artikel jurnal. Bahan dianalisis secara kualitatif dengan metode preskriptif, yaitu menilai kesesuaian norma dengan persoalan yang dihadapi, kemudian merumuskan saran perbaikan. Penelitian ini memiliki satu batasan. Data lapangan dari Kota Semarang tidak digunakan, sehingga temuannya bersifat konseptual dan perlu diuji melalui penelitian empiris, misalnya dengan data penanganan pelanggaran di Bawaslu Kota Semarang.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Peta Potensi Pelanggaran Hukum di Tingkat Kota

UU Pemilu membedakan pelanggaran pemilu menjadi tiga jenis (Republik Indonesia, 2017), yaitu pelanggaran administratif, pelanggaran kode etik, dan tindak pidana pemilu. Di luar ketiganya terdapat sengketa proses pemilu dan perselisihan hasil pemilu, yang jalur penyelesaiannya berbeda. Pembedaan ini bukan sekadar urusan istilah. Setiap jenis memiliki forum penyelesaian, tolok ukur pembuktian, dan bentuk sanksi sendiri. Cara sebuah peristiwa digolongkan akan menentukan nasib hukum orang atau lembaga yang terlibat.

Perbedaan tolok ukurnya nyata. Pelanggaran administratif cukup dibuktikan dengan ketidaksesuaian antara tindakan dan prosedur. Pelanggaran etik dinilai dari sikap dan kepatutan berdasarkan pedoman perilaku. Tindak pidana menuntut pembuktian unsur delik, termasuk kesengajaan, dengan standar paling ketat. Peristiwa yang sama dapat lolos di satu forum dan gagal di forum lain hanya karena ukurannya berbeda.

Perbedaan ini juga berpengaruh pada sikap penyelenggara. Petugas yang memahami bahwa satu kekeliruan dapat dinilai dengan tiga ukuran cenderung lebih berhati-hati, tetapi petugas yang tidak memahaminya mudah panik ketika dipanggil oleh forum yang tidak ia kenal. Bagi badan *ad hoc* yang hanya bertugas beberapa bulan, pengetahuan tentang pembagian forum ini hampir tidak pernah menjadi bagian dari bekal awal.

a. Pelanggaran Administratif

Pasal 460 UU Pemilu mendefinisikan pelanggaran administratif sebagai pelanggaran terhadap tata cara, prosedur, atau mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan pemilu dalam setiap tahapan, di luar tindak pidana pemilu dan pelanggaran kode etik. Jenis ini paling dekat dengan pekerjaan sehari-hari KPU Kota Semarang. Sebagian besar pelanggaran administratif berasal dari kekeliruan kerja, bukan niat buruk. Tiga wilayah tampak paling rawan.

Wilayah pertama adalah pemutakhiran data pemilih. Mobilitas penduduk membuat daftar pemilih cepat usang. Bentuk yang paling lazim adalah pemilih ganda, pemilih yang sudah meninggal tetapi belum dicoret, dan warga yang berhak memilih tetapi tidak tercatat dalam Daftar Pemilih Tetap (DPT). Data kependudukan dari pemerintah menjadi bahan awal penyusunan daftar pemilih, sehingga ketepatan daftar juga bergantung pada koordinasi dengan instansi kependudukan. Pencocokan dan penelitian dari rumah ke rumah sulit dilakukan di kawasan padat, indekos, dan apartemen, karena penghuninya jarang ditemui. Persoalannya tidak hanya salah catat. DPT yang keliru dapat menghilangkan hak pilih seseorang, dan pada titik itu kekeliruan administratif berubah menjadi persoalan hak konstitusional.

Wilayah kedua adalah pengelolaan logistik. Keterlambatan distribusi, surat suara yang rusak atau tertukar antardaerah pemilihan, serta kekurangan kotak dan bilik suara umumnya baru diketahui sehari sebelum atau pada hari pemungutan suara, ketika waktu untuk memperbaikinya hampir habis. Akibatnya, pelanggaran jenis ini sering berujung pada pemungutan suara ulang atau susulan, bukan sekadar teguran (Henry Casandra, 2021). Pemungutan suara ulang menambah biaya, memperpanjang tahapan, dan membuka ruang bagi pihak yang kalah untuk mempersoalkan hasil.

Wilayah ketiga adalah rekapitulasi suara dan penggunaan Sistem Informasi Rekapitulasi (Sirekap). Bentuknya berupa kekeliruan memindahkan angka dari formulir C.Hasil ke sistem digital, selisih antara jumlah suara sah dan tidak sah, serta kesalahan penjumlahan pada rekapitulasi berjenjang dari KPPS, PPS, PPK, hingga KPU Kota. Pada Pemilu 2024, perbedaan antara data yang tampil di Sirekap dan formulir C.Hasil (Republik Indonesia, 2017) memicu keraguan publik, meskipun secara hukum hasil resmi ditetapkan melalui rekapitulasi berjenjang. Contoh ini menunjukkan bahwa kekeliruan teknis dapat menjadi masalah kepercayaan sebelum sempat menjadi masalah hukum.

Ketiganya memiliki kesamaan. Kekeliruan muncul di titik pertemuan antara data yang terus berubah, waktu yang sempit, dan petugas yang banyak. Karena bersifat prosedural, penyelesaiannya bersifat korektif, yaitu memperbaiki data atau tindakan yang keliru. Sifat ini sejalan dengan gagasan bahwa sanksi administratif dimaksudkan untuk memulihkan keadaan, bukan untuk menghukum (Ridwan, 2018).

b. Pelanggaran Kode Etik

Pelanggaran kode etik adalah pelanggaran terhadap etika penyelenggara pemilu yang berpedoman pada sumpah atau janji sebelum menjalankan tugas. Ukurannya dimuat dalam Peraturan DKPP Nomor 2 Tahun 2017, yang antara lain memuat prinsip mandiri, jujur, adil, berkepastian hukum, dan profesional. Pelanggaran administratif dinilai dari kesesuaian prosedur, sedangkan pelanggaran etik dinilai dari sikap dan perilaku. Itu membuat pelanggaran etik lebih sulit dilihat dan dibuktikan.

Ada tiga bentuk yang patut diwaspadai di tingkat kota. Bentuk pertama adalah ketidaknetralan, misalnya keberpihakan yang tersirat kepada peserta pemilu tertentu melalui unggahan atau komentar di media sosial dan percakapan politik informal. Bagi petugas *ad hoc* yang baru pertama kali bertugas, batas antara pendapat pribadi dan sikap partisan tidak selalu jelas. Bentuk kedua adalah benturan kepentingan, yaitu hubungan kekerabatan atau ikatan politik antara penyelenggara dan calon di wilayah kerjanya. Di tingkat kelurahan, rukun warga (RW), dan rukun tetangga (RT), hubungan seperti ini sulit dihindari karena petugas direkrut dari lingkungan yang sama dengan tempat mereka bertugas. Bentuk ketiga adalah penyalahgunaan wewenang, misalnya membuka akses atas data yang seharusnya tertutup atau memberi perlakuan khusus kepada tim kampanye tertentu.

Pelanggaran etik tidak terikat pada tahapan tertentu. Ia dapat muncul sejak rekrutmen badan *ad hoc* sampai setelah penetapan hasil. Karena itu, pencegahannya tidak cukup mengandalkan jadwal pengawasan tahapan. Pencegahan yang efektif harus bekerja sejak seleksi dan terus berjalan selama masa tugas.

c. Tindak Pidana Pemilu

Ketentuan pidana pemilu terdapat dalam Pasal 488 sampai Pasal 554 UU Pemilu, yaitu sebanyak 67 pasal. Penanganannya dilakukan melalui Sentra Penegakan Hukum Terpadu (Sentra Gakkumdu), forum bersama Bawaslu, kepolisian, dan kejaksaan. Di Kota Semarang, forum itu melibatkan Bawaslu Kota Semarang, Polrestabes Semarang, dan Kejaksaan Negeri Semarang.

Bentuk tindak pidana yang berkaitan dengan tugas KPU dapat dibagi dua menurut posisi penyelenggara. Pertama, perbuatan yang dilakukan penyelenggara sendiri, seperti memalsukan dokumen, merusak surat suara, atau mengubah angka pada formulir C.Hasil. Perbuatan ini diancam pidana penjara dan denda. Kedua, perbuatan yang dilakukan pihak lain tetapi terjadi di wilayah tanggung jawab penyelenggara, terutama politik uang pada masa tenang atau di sekitar TPS dan penggunaan dokumen palsu dalam pendaftaran pemilih atau pencalonan. Untuk perbuatan jenis kedua, penyelenggara bukan pelaku, tetapi wajib mencegah, mencatat, dan meneruskan temuan kepada pengawas. Pembedaan ini penting agar tanggung jawab pidana tidak dibebankan kepada penyelenggara atas perbuatan yang bukan miliknya.

d. Titik Temu Ketiga Jenis Pelanggaran

Dalam undang-undang, ketiga jenis pelanggaran tampak terpisah, tetapi dalam peristiwa nyata sering bertemu. Ambil contoh petugas KPPS yang menuliskan angka perolehan suara secara keliru di formulir C.Hasil. Peristiwa itu dapat diperlakukan sebagai pelanggaran administratif yang selesai dengan koreksi atau penghitungan ulang. Jika ada dugaan keberpihakan, peristiwa yang sama dapat diperiksa DKPP. Jika ada dugaan bahwa angka itu diubah dengan sengaja, peristiwa tersebut dapat dibawa ke Sentra Gakkumdu. Satu fakta membuka tiga kemungkinan perlakuan.

Pembeda utamanya adalah niat. {Citation} Kekeliruan yang tidak disengaja lazimnya berhenti di jalur administratif, sedangkan pidana menuntut kesengajaan yang dapat dibuktikan. Pemetaan pelanggaran karena itu tidak boleh berhenti pada daftar bentuk. Pemetaan yang berguna adalah yang menjelaskan kapan sebuah peristiwa dianggap kekeliruan dan kapan dianggap kejahatan, sebab di titik itulah risiko hukum penyelenggara paling besar.

Persoalan pembuktian niat tidak sederhana. Niat tidak tampak pada formulir, yang hanya memperlihatkan angka. Pemeriksa harus menyimpulkan niat dari rangkaian keadaan, misalnya apakah kekeliruan itu terjadi sekali atau berulang, apakah selisihnya menguntungkan satu peserta, dan apakah petugas segera memperbaikinya setelah diberi tahu. Tanpa pedoman yang seragam, kesimpulan atas keadaan yang sama bisa berbeda antara satu pemeriksa dengan pemeriksa lain. Karena itu, pemilahan sejak awal menjadi kebutuhan dan tidak cukup diserahkan pada kebijaksanaan masing-masing pemeriksa.

Kedudukan Hukum dan Konstruksi Pertanggungjawaban Hukum KPU Kota Semarang

a. Kedudukan dalam Sistem Penyelenggaraan Pemilu

KPU Kota Semarang merupakan bagian dari KPU yang bersifat hierarkis (Republik Indonesia, 2017). Di atasnya terdapat KPU Provinsi Jawa Tengah dan KPU RI. Kedudukan KPU daerah dalam struktur ini dipahami melalui hierarki dan pembagian kewenangan (Ansori, 2017). Dengan demikian, KPU Kota Semarang mandiri terhadap pengaruh luar, tetapi terikat pada peraturan dan keputusan yang ditetapkan KPU RI.

Sifat mandiri itu perlu dibaca secara proporsional (Republik Indonesia, 2017). Kemandirian KPU Kota Semarang berlaku terhadap pengaruh politik dan pemerintah daerah, misalnya dari partai politik atau tim pemenangan. Terhadap KPU di atasnya berlaku garis hierarki. Perbedaan ini menjelaskan dua hal. KPU Kota tidak dapat berlindung di balik kemandirian ketika keputusan pusat bermasalah, tetapi juga tidak sepenuhnya patut memikul akibat dari keputusan yang bukan miliknya.

Keterikatan itu membawa konsekuensi yang jarang dibahas. Banyak keputusan teknis yang menentukan kerja lapangan, seperti format formulir, penggunaan Sirekap, dan jadwal rekapitulasi, ditetapkan di tingkat pusat. Ketika keputusan itu menimbulkan masalah di TPS, penyelenggara di daerah yang pertama dimintai penjelasan. Ada jarak antara pihak yang memutuskan dan pihak yang menanggung akibat, dan jarak itu perlu diperhitungkan ketika menilai akuntabilitas KPU Kota.

Dalam desain penyelenggaraan pemilu Indonesia, KPU Kota Semarang bekerja bersama dua lembaga lain yang fungsinya berbeda. Bawaslu Kota Semarang mengawasi tahapan, menerima laporan, serta memeriksa dan memutus pelanggaran administratif dan sengketa proses. DKPP berperan sebagai peradilan etik yang memeriksa dugaan pelanggaran kode etik oleh penyelenggara. Pemisahan peran ini dimaksudkan agar pelaksana tidak menilai dirinya sendiri, dan menjadi dasar bagi pertanggungjawaban berlapis yang dibahas berikut.

b. Empat Jalur Pertanggungjawaban

Menurut Bovens (2007), akuntabilitas mengandung tiga unsur: pihak yang wajib menjelaskan dan membenarkan tindakannya, forum yang dapat mengajukan pertanyaan dan menilai, serta kemungkinan konsekuensi bagi pihak tersebut. Kerangka ini berguna karena setiap jalur pertanggungjawaban KPU Kota Semarang memiliki forum dan konsekuensi yang berbeda. Penulis membaginya ke dalam empat jalur.

Jalur administratif. Bawaslu Kota Semarang memeriksa dan memutus pelanggaran administratif (Pasal 461 UU Pemilu)(Republik Indonesia, 2017). KPU Kota Semarang wajib menindaklanjuti putusan itu paling lama tiga hari kerja sejak putusan dibacakan (Pasal 462 UU Pemilu)(Republik Indonesia, 2017). Konsekuensinya berupa perbaikan tata cara atau prosedur, teguran tertulis, atau sanksi administratif lain yang diatur undang-undang. Yang dimintai pertanggungjawaban adalah lembaga, dan sifatnya korektif. Mengabaikan putusan Bawaslu dapat membuka jalur lain, karena tindakan itu dapat menjadi dasar aduan etik dan, dalam keadaan tertentu, dugaan tindak pidana pemilu.

Jalur etik. DKPP memeriksa dugaan pelanggaran kode etik. Yang berstatus teradu adalah orang per orang, yaitu komisioner atau anggota badan *ad hoc*, bukan lembaganya. Sanksinya berupa teguran atau peringatan tertulis(Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum, 2017), pemberhentian sementara, hingga pemberhentian tetap. Karena sanksi melekat pada pribadi, jalur ini menghukum pelakunya tetapi tidak dengan sendirinya memperbaiki kondisi kerja yang melahirkan pelanggaran.

Jalur pidana. Seperti jalur etik, pertanggungjawaban pidana bersifat personal. Forumnya adalah Sentra Gakkumdu dan pengadilan, dan ancamannya berupa pidana penjara serta denda. Unsur kesengajaan menjadi ukuran utama. Batas waktu penanganan yang pendek membuat jalur ini bergerak cepat, sehingga ketelitian sejak tahap awal sangat diperlukan.

Jalur konstitusional. Jalur ini berupa perselisihan hasil di Mahkamah Konstitusi. Dalam sengketa hasil pilkada wali kota(Republik Indonesia, 2016), KPU Kota Semarang sendiri yang berkedudukan sebagai termohon. Dalam sengketa hasil pemilu legislatif, termohonnya adalah KPU RI, sedangkan KPU Kota Semarang menyediakan dokumen, data, dan keterangan dari wilayahnya. Jalur ini tidak menghukum, karena yang diuji adalah keabsahan penetapan hasil. Meski demikian, kualitas formulir C.Hasil dan rekapitulasi berjenjang sangat menentukan kemampuan penyelenggara mempertahankan hasil. Kelalaian kecil di TPS pada akhirnya dapat menjadi persoalan konstitusional. Tabel 1 merangkum keempat jalur tersebut.

Tabel 1. Jalur Pertanggungjawaban Hukum KPU Kota Semarang

Jalur	Forum	Yang dimintai pertanggungjawaban	Bentuk konsekuensi
Administratif	Bawaslu Kota Semarang	Lembaga (KPU Kota Semarang)	Perbaikan prosedur atau teguran tertulis; wajib ditindaklanjuti paling lama 3 hari kerja
Etik	DKPP	Orang per orang (komisioner dan anggota <i>ad hoc</i>)	Teguran atau peringatan tertulis hingga pemberhentian tetap
Pidana	Sentra Gakkumdu dan pengadilan	Orang per orang	Pidana penjara dan denda
Konstitusional	Mahkamah Konstitusi	Lembaga (termohon dalam sengketa hasil pilkada)	Pengujian keabsahan penetapan hasil

Sumber: analisis penulis berdasarkan UU Pemilu dan UU Pilkada. (Republik Indonesia, 2016, 2017)

c. Catatan Analitis

Keempat jalur itu memperlihatkan tiga hal. Pertama, hampir seluruhnya bersifat reaktif. Jalur-jalur itu bekerja setelah pelanggaran terjadi dan dilaporkan, sedangkan pencegahan tidak menjadi bagian dari konstruksi pertanggungjawaban. Kedua, jalur-jalur itu berjalan sendiri-sendiri. Sepanjang ketentuan yang dikaji, undang-undang tidak menyediakan mekanisme rinci untuk menyelaraskan kesimpulan antarforum, sehingga peristiwa yang sama dapat diperiksa di beberapa tempat dengan ukuran yang berbeda. Ketiga, semuanya bekerja di bawah tenggat yang ketat. Bawaslu menyelesaikan sengketa proses pemilu paling lama 12 hari kerja sejak permohonan diterima, dan Pengadilan Tata Usaha Negara memeriksa perkara tertentu paling lama 21 hari (Sekretariat Kabinet RI, t.t.). Ketiga hal inilah yang menjadi bahan analisis pada bagian berikut.

Ketiadaan penyelarasan terlihat pada contoh sederhana. Putusan DKPP yang menjatuhkan sanksi kepada seorang anggota tidak otomatis memperbaiki kekeliruan administratif yang ia lakukan. Sebaliknya, koreksi administratif yang sudah dijalankan tidak menghapus penilaian etik atas perilakunya. Setiap forum menyelesaikan bagiannya sendiri, sementara persoalan yang utuh tidak pernah dilihat sebagai satu kesatuan.

Ketiadaan penyelarasan juga berdampak pada petugas yang diperiksa. Ia dapat dipanggil berturut-turut oleh beberapa forum, dengan pertanyaan yang mirip tetapi tujuan yang berbeda. Beban psikologis dan biaya yang ia tanggung, termasuk waktu, tenaga, dan kemungkinan pendampingan hukum, tidak dihitung dalam konstruksi hukum mana pun. Bagi petugas yang bekerja dengan honor terbatas, beban itu dapat lebih berat daripada sanksinya.

Analisis Tantangan Akuntabilitas

Bagian ini menguji konstruksi di atas terhadap cara pelanggaran terjadi di lapangan. Argumen utamanya sederhana. Hukum memperlakukan pelanggaran sebagai akibat pilihan individu, sedangkan banyak pelanggaran di tingkat bawah lebih tepat dibaca sebagai akibat kondisi struktural. Selama keduanya tidak dipertemukan, sanksi akan terus dijatuhkan tanpa mengurangi pelanggaran berikutnya. Contoh dalam bagian ini bersumber dari peristiwa tingkat nasional dan literatur. Contoh itu menunjukkan pola yang berisiko muncul di tingkat kota, dan bukan bukti bahwa pola tersebut telah terjadi di Semarang.

a. Tekanan Struktural pada Penyelenggara Ad Hoc

Teori strukturasi Anthony Giddens memandang pelaku sebagai pihak yang dibentuk oleh struktur sosialnya sekaligus ikut membentuknya. Zulfikhar (2023) memakai kerangka ini untuk membaca pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu. Ia menunjukkan bahwa penyelenggara hidup dalam struktur kekeluargaan, pertemanan, dan modal ekonomi yang berkelindan dengan kepentingan partisan, sehingga mereka menghadapi dilema antara setia pada kode etik (Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum, 2017) dan menyerah pada intervensi.

Dilema itu paling nyata pada anggota KPPS dan PPS. Mereka bertugas di kelurahan, RW, dan RT tempat mereka tinggal. Menolak permintaan tetangga, kerabat, atau tokoh setempat berarti menanggung biaya sosial yang nyata, sementara pengawasan langsung di TPS terbatas. Dalam situasi ini, pelanggaran teknis di TPS dapat terus berulang meskipun bimbingan teknis (bimtek) sudah diberikan. Bimbingan teknis mengubah pengetahuan, sedangkan tekanan yang dihadapi petugas bukan soal pengetahuan.

Bayangkan seorang ketua KPPS yang diminta tokoh masyarakat di lingkungannya untuk "menyesuaikan" beberapa surat suara tidak sah saat penghitungan. Ia tahu permintaan itu keliru. Namun ia juga tahu bahwa tokoh tersebut membantunya mendapatkan tempat dan perlengkapan TPS, dan bahwa ia akan bertemu dengannya setiap hari setelah pemilu selesai. Jika menurut, ia berisiko dikenai sanksi etik atau pidana. Jika menolak, ia menanggung ketegangan sosial yang tidak pernah dibahas dalam bimbingan teknis. Skenario ini hipotetis, tetapi strukturnya sesuai dengan dilema yang digambarkan Zulfikhar (2023).

Implikasinya bagi konstruksi hukum jelas. Sanksi etik menyasar orangnya, sedangkan sumber tekanan tetap ada dan akan menimpa penggantinya. Hukuman perlu dilengkapi upaya mengurangi paparan terhadap tekanan itu. Langkah paling awal dapat diambil pada tahap seleksi dan penugasan, misalnya dengan pernyataan hubungan kekerabatan yang diverifikasi serta pengaturan tugas di dalam TPS. Salah satu contohnya adalah tidak menempatkan kerabat calon pada posisi yang memegang formulir hasil.

b. Beban Kerja dan Risiko Kesalahan Manusia

Rekapitulasi yang berlangsung sampai dini hari membuat petugas bekerja dalam kelelahan fisik dan mental yang tinggi. Pemilu 2019 menunjukkan taruhannya. Ratusan petugas penyelenggara *ad hoc* meninggal dunia, dan peristiwa itu mendorong perhatian pada beban kerja di pemilu berikutnya (Prabowo et al., 2025) {Citation}. Dari sudut pandang hukum, kelelahan berhubungan langsung dengan kekeliruan pengisian formulir, dan kekeliruan itulah yang menjadi bahan perkara di jalur administratif.

Yang perlu diwaspadai adalah kesalahan memilih jalur. Kesalahan yang lahir dari kelelahan tidak mengandung niat, sehingga jalur yang tepat adalah koreksi. Jika kesalahan yang sama diperlakukan sebagai pelanggaran etik atau bahkan pidana, petugas menanggung akibat dari kondisi kerja yang tidak ia tentukan. Sebagian beban kerja memang ditentukan di tingkat pusat, tetapi KPU Kota Semarang tetap memiliki ruang bertindak. Lembaga ini dapat menyusun jadwal istirahat, memeriksa kondisi kesehatan petugas, dan menyiapkan pendamping untuk rekapitulasi di tingkat PPK.

Ruang bertindak itu juga mencakup pembagian tugas dalam satu TPS. Penghitungan suara, pencatatan pada formulir, dan pemeriksaan silang sebaiknya tidak dibebankan kepada orang yang sama pada jam yang sama. Pembagian sederhana semacam ini menurunkan kemungkinan salah catat tanpa menambah anggaran, tetapi baru berjalan jika menjadi bagian dari pedoman kerja yang disepakati sebelum hari pemungutan suara.

c. Respons Kelembagaan yang Defensif

Kritik dan laporan adalah bagian dari mekanisme akuntabilitas (Bovens, 2007). Namun cara lembaga menjawabnya dapat memperkuat atau melemahkan mekanisme itu. Pengalaman Pemilu 2024

di tingkat nasional memberi ilustrasi. Ketika data Sirekap dipersoalkan, KPU menegaskan bahwa Sirekap adalah alat bantu publikasi dan hasil resmi ditentukan melalui rekapitulasi berjenjang. Secara hukum penegasan itu benar. Namun bagi publik yang melihat angka berbeda di layar, penegasan prosedural tidak menjawab kegelisahan mereka. Dari sini terlihat bahwa lembaga dapat benar secara hukum sekaligus kehilangan kepercayaan.

Ilustrasi lain adalah putusan DKPP yang menjatuhkan sanksi peringatan keras kepada Ketua KPU RI terkait proses pendaftaran salah satu calon wakil presiden. Putusan itu memperlihatkan bahwa penilaian etik dapat berbeda dari pembacaan hukum yang dipegang lembaga. Sikap yang dianggap sah secara formal belum tentu lolos uji etik.

Untuk tingkat kota, pelajaran yang dapat ditarik bersifat pencegahan. Jika temuan Bawaslu Kota Semarang atau pengaduan masyarakat hanya dijawab dengan pembelaan prosedural, lembaga kehilangan kesempatan belajar dari kesalahannya sendiri, dan pola kekeliruan yang sama muncul lagi pada tahapan berikutnya. Sikap terbuka dan tindak lanjut yang cepat bukan hanya soal citra. Keduanya adalah cara termurah untuk memutus kekeliruan yang berulang.

Tenggat tiga hari kerja untuk menindaklanjuti putusan Bawaslu berpotensi memperbesar godaan bersikap defensif. Lembaga yang merasa dikejar waktu cenderung memilih jawaban yang aman secara prosedural, yaitu menyatakan bahwa langkahnya sudah sesuai aturan, daripada mengakui kesalahan lalu memperbaikinya. Padahal tenggat itu dimaksudkan untuk mendorong koreksi cepat, bukan pembelaan cepat. Dugaan ini masuk akal secara kelembagaan, tetapi pengujiannya memerlukan data penanganan pelanggaran di tingkat kota.

d. Risiko Overkriminalisasi dan Posisi Sentra Gakkumdu

Tantangan berikutnya menyangkut jalur pidana. Dengan 67 pasal ketentuan pidana, UU Pemilu (Republik Indonesia, 2017) memberi ruang penindakan yang luas. Rumusan delik bagi penyelenggara pada dasarnya bertumpu pada kesengajaan. Namun di lapangan, garis antara sengaja dan lalai sering kabur, terutama ketika satu-satunya bukti adalah angka yang salah pada formulir. Petugas *ad hoc* dengan literasi hukum terbatas paling rentan terseret ke wilayah abu-abu ini.

Dua faktor mempertajam risiko tersebut. Faktor pertama adalah waktu. Batas penanganan yang pendek menuntut keputusan cepat tentang apakah suatu peristiwa dilanjutkan sebagai perkara pidana. Faktor kedua adalah susunan forum. Sentra Gakkumdu terdiri atas Bawaslu, kepolisian, dan kejaksaan, tiga lembaga dengan garis komando dan cara kerja yang berbeda. Independensi penilaian dalam forum semacam ini bergantung pada kekuatan setiap unsur menjaga standar pembuktiannya sendiri, dan hal itu tidak dapat dijamin oleh rumusan pasal saja.

Prinsip *ultimum remedium* dapat menjadi pegangan. Pidana adalah upaya terakhir setelah cara lain, termasuk koreksi administratif dan sanksi etik, dinilai tidak memadai. Untuk kesalahan administratif yang tidak disertai niat, jalur koreksi harus diprioritaskan. Pemilahan ini perlu dilakukan sedini mungkin, yaitu ketika laporan atau temuan pertama kali diterima, bukan setelah perkara berjalan. Pada tahap awal, biaya mengoreksi arah penanganan masih kecil. Setelah petugas berstatus terlapor, biaya itu naik cepat, baik bagi petugas maupun bagi kepercayaan publik terhadap penyelenggara.

e. Kekosongan Fungsi Pencegahan

Undang-undang menempatkan pencegahan pelanggaran terutama pada Bawaslu (Republik Indonesia, 2017), yang bertugas mencegah sekaligus menindak. Bagi KPU, kewajiban yang tegas dan dapat ditegakkan justru berbentuk kepatuhan setelah ada putusan atau temuan. Sepanjang ketentuan yang dikaji, pengendalian internal untuk mencegah kekeliruan tidak tampak dirumuskan sebagai kewajiban hukum yang pelanggarannya dapat dimintai pertanggungjawaban. Contoh pengendalian internal itu adalah pemeriksaan silang formulir, verifikasi data sebelum penetapan, dan evaluasi setelah setiap tahapan. Hal ini tidak berarti KPU tidak melakukannya, sebab kegiatan semacam itu berlangsung

sebagai kebijakan internal. Persoalannya, karena bukan kewajiban yang dapat ditegakkan, kualitasnya bergantung pada komitmen pimpinan dan sumber daya yang tersedia.

Pencegahan yang diserahkan sepenuhnya kepada pengawas berarti kekeliruan baru terdeteksi setelah terjadi. Sistem yang mengandalkan deteksi dari luar akan selalu terlambat satu langkah dibandingkan sistem yang juga memeriksa dirinya sendiri.

Kekosongan ini paling terasa pada evaluasi setelah tahapan. Tanpa kewajiban yang jelas, evaluasi bergantung pada kebiasaan, dan hasilnya jarang dibuka kepada publik. Akibatnya pengalaman satu tahapan tidak selalu terbawa ke tahapan berikutnya, apalagi ke pemilu berikutnya, karena sebagian besar petugas *ad hoc* diganti setiap kali pemilu digelar. Pengetahuan tentang titik rawan, misalnya kantong-kantong pemilih yang sulit didata atau TPS yang sering terlambat menerima logistik, tersimpan pada orang, bukan pada lembaga. Ketika orangnya berganti, pengetahuan itu hilang.

f. Evaluasi: Ketidaksesuaian antara Sanksi dan Penyebab

Jika kelima tantangan digabungkan, tampak pola yang sama. Sanksi dalam konstruksi hukum menyasar individu atau lembaga setelah kejadian, sedangkan penyebab pelanggaran berada pada tekanan sosial, beban kerja, dan alur keputusan yang berjenjang. Akibatnya terjadi kesenjangan akuntabilitas (Bovens, 2007; Zulfikhar, 2023). Mereka yang berada paling bawah dalam hierarki, seperti anggota KPPS, paling dekat dengan risiko hukum, padahal sebagian penentu kondisi kerja mereka berada di tempat lain.

Kesimpulan ini tidak berarti sanksi tidak diperlukan. Sanksi tetap menjaga wibawa aturan. Yang dipersoalkan adalah ketergantungan yang berlebihan pada sanksi. Konstruksi pertanggungjawaban yang sehat membutuhkan dua bagian yang berjalan bersama, yaitu jalur penindakan yang tegas dan proporsional serta mekanisme pencegahan yang bekerja sebelum pelanggaran terjadi. Bagian kedua inilah yang belum tampak dalam kerangka yang dikaji.

SIMPULAN

1. Potensi pelanggaran hukum yang berkaitan dengan tugas KPU Kota Semarang terbagi menjadi tiga jenis. Pelanggaran administratif muncul pada pemutakhiran data pemilih, logistik, dan rekapitulasi. Pelanggaran kode etik berupa ketidaknetralan, benturan kepentingan, dan penyalahgunaan wewenang. Tindak pidana pemilu mencakup pemalsuan dokumen serta perusakan atau pengubahan hasil suara, ditambah politik uang yang terjadi di wilayah tanggung jawab penyelenggara. Ketiganya sering bertemu dalam satu peristiwa, dan unsur kesengajaan menjadi pembeda antara kekeliruan dan kejahatan.
2. KPU Kota Semarang berkedudukan sebagai bagian hierarkis dari KPU yang bekerja bersama Bawaslu dan DKPP. Pertanggungjawabannya berjalan melalui empat jalur: administratif di hadapan Bawaslu, etik di hadapan DKPP, pidana melalui Sentra Gakkumdu dan pengadilan, serta konstitusional di Mahkamah Konstitusi. Jalur-jalur itu berbeda dalam forum, subjek, dan konsekuensi, dan sebagian besar bersifat reaktif.
3. Tantangan utama penegakan akuntabilitas adalah ketidaksesuaian antara sanksi yang menyasar individu dan penyebab pelanggaran yang bersifat struktural, yang terlihat pada tekanan sosial terhadap petugas *ad hoc* dan beban kerja yang berat. Tantangan lainnya adalah respons kelembagaan yang berisiko defensif, serta risiko pemidanaan atas kelalaian teknis akibat batas yang kabur antara kekeliruan dan kesengajaan dan tenggat penanganan yang pendek. Selain itu, fungsi pencegahan internal belum dirumuskan sebagai kewajiban yang dapat ditegakkan, sehingga kekeliruan cenderung baru terdeteksi setelah terjadi.

REKOMENDASI

Berdasarkan temuan tersebut, penulis mengajukan empat rekomendasi.

1. Bimbingan teknis berbasis simulasi kasus. KPU Kota Semarang perlu mengubah bimbingan teknis bagi KPPS, PPS, dan PPK dari pemaparan materi normatif menjadi simulasi yang meniru situasi nyata, seperti mengisi formulir C.Hasil dalam keadaan lelah, menghadapi permintaan dari tokoh setempat, atau menemukan selisih angka saat rekapitulasi. Simulasi semacam itu melatih pengambilan keputusan, bukan hanya pengetahuan.
2. Sistem peringatan dini etik. KPU Kota Semarang perlu membangun mekanisme pengawasan internal dan kanal pengaduan yang aman bagi pelapor pelanggaran (*whistleblower*). Mekanisme ini dimulai dari tahap seleksi dengan pernyataan hubungan kekerabatan dan afiliasi politik yang diverifikasi, serta pedoman bermedia sosial bagi petugas selama masa tahapan.
3. Keterbukaan dan tindak lanjut cepat atas temuan. KPU Kota Semarang perlu menanggapi temuan Bawaslu Kota Semarang dan pengaduan publik sebagai bahan perbaikan, mempublikasikan data pemilih, logistik, dan hasil rekapitulasi secara terbuka, serta menjelaskan langkah koreksi yang diambil. Dengan cara itu, kepercayaan publik dibangun oleh kerja yang dapat diperiksa, bukan oleh pembelaan.
4. Pedoman pemilahan kekeliruan administratif dan dugaan pidana. Bawaslu, KPU, dan unsur Sentra Gakkumdu di tingkat kota perlu menyepakati pedoman koordinasi untuk memilah sejak awal kekeliruan yang tidak disengaja dari dugaan perbuatan pidana. Pedoman itu mengutamakan koreksi administratif pada kekeliruan tanpa niat dan menyediakan pendampingan hukum awal bagi petugas *ad hoc* yang dipanggil. Langkah ini sejalan dengan prinsip *ultimum remedium*.
5. Sebagai tindak lanjut, penelitian empiris dengan data penanganan pelanggaran di Bawaslu Kota Semarang dan wawancara dengan petugas *ad hoc* diperlukan untuk menguji sejauh mana pola yang diuraikan di sini benar-benar terjadi di lapangan.

REFERENSI

- Ansori. (2017). Legalitas hukum Komisi Pemilihan Umum Daerah dalam menyelenggarakan pilkada. *Jurnal Konstitusi*, 14(3).
- Bovens, M. (2007). Analysing and assessing accountability: A conceptual framework. *European Law Journal*, 13(4), 447–468. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0386.2007.00378.x>
- Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum. (2017). *Peraturan DKPP Nomor 2 Tahun 2017 tentang kode etik dan pedoman perilaku penyelenggara pemilihan umum*.
- Gultom, H. C., & Dirgantara, I. M. B. (2022). The phenomenon of increasing political participation in the 2020 major election of Semarang with one candidate pair in political marketing perspective. *Budapest International Research and Critics Institute: Humanities and Social Sciences*, 5(2), 8478–8492.
- Gultom, H. C., Muharam, H., & Dirgantara, I. M. B. (2026). The mediating role of political innovation capability in the influence of proactive market orientation on voter participation in Indonesia. *Veredas do Direito*, 23(7), e6490.
- Henry Casandra, G. (2021). *Ada apa dengan PLWKT SMG 2020*. KPU Kota Semarang.
- Liany, L. (2018). Kedudukan dan kewenangan Bawaslu dalam struktur lembaga negara Indonesia. *Lex Jurnalica*, 15(3).
- Marzuki, P. M. (2017). *Penelitian hukum* (Edisi revisi). Kencana.

- Prabowo, H., Kurniawan, B., Nastiti, P. R., & Gultom, H. C. (2025). Daya tarik konten media sosial dalam menumbuhkan online engagement yang berdampak pada minat memilih. *Jurnal Ilmu Hukum, Humaniora dan Politik (JIHHP)*, 5(3).
- Republik Indonesia. (1945). *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*.
- Republik Indonesia. (2016). *Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang pemilihan gubernur, bupati, dan wali kota menjadi undang-undang*.
- Republik Indonesia. (2017). *Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang pemilihan umum*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 182.
- Ridwan, H. R. (2018). *Hukum administrasi negara*. PT RajaGrafindo Persada.
- Sekretariat Kabinet Republik Indonesia. (n.d.). *Penanganan keberatan atas pelanggaran penyelenggaraan pemilihan umum*. <https://setkab.go.id>
- Soekanto, S., & Mamudji, S. (2015). *Penelitian hukum normatif: Suatu tinjauan singkat*. PT RajaGrafindo Persada.
- Zulfikhar. (2023). Menakar potensi pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu: Sebuah analisis teori strukturasi. *Electoral Governance: Jurnal Tata Kelola Pemilu Indonesia*, 5(1), 27–44.