

DIFERENSIASI REKOMENDASI DAN PUTUSAN BAWASLU: IMPLIKASI PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI 104/PUU-XXII/2025

Fatchun Na'im

Magister Hukum, Universitas Muhammadiyah Sorong, Indonesia

soeryasadewa@gmail.com

ABSTRAK

Penanganan pelanggaran administrasi dalam Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) selama ini didasarkan pada pembagian fungsi antara Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) sebagai lembaga pengawas dan Komisi Pemilihan Umum (KPU) sebagai lembaga pelaksana. Namun, perkembangan praktik dan tafsir yuridis menunjukkan terjadinya perubahan kedudukan hukum istilah “rekomendasi” Bawaslu yang semula bersifat administratif menjadi memiliki daya paksa menyerupai putusan adjudikatif. Perubahan ini semakin mengemuka pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 104/PUU-XXII/2025 yang menegaskan bahwa hasil pemeriksaan pelanggaran administrasi oleh Bawaslu bersifat mengikat. Penelitian ini menggunakan pendekatan normatif dan studi kasus, dengan menelaah konstruksi kewenangan Bawaslu-KPU dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015, Peraturan Bawaslu Nomor 9 Tahun 2020 dan 9 Tahun 2022, serta implikasinya terhadap kepastian hukum, independensi penyelenggara, dan perlindungan hak peserta Pilkada.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa penguatan daya paksa produk Bawaslu meningkatkan efektivitas pengawasan, tetapi menimbulkan ketegangan kelembagaan karena belum diikuti rekonstruksi norma yang memadai dalam hukum positif. Ketiadaan mekanisme adjudikatif yang lengkap dan belum adanya jalur keberatan administratif menimbulkan risiko pelanggaran atas *due process of law*. Studi kasus di Papua Barat Daya menunjukkan bahwa ketidakjelasan batas kewenangan berdampak langsung pada stabilitas proses pencalonan dan legitimasi penyelenggara di daerah otonomi baru. Penelitian ini merekomendasikan revisi Pasal 139–140 UU Pilkada, pembentukan mekanisme banding administratif, serta penguatan desain koordinasi kelembagaan agar relasi Bawaslu–KPU selaras dengan prinsip *checks and balances* dan terjamin kepastian hukum dalam penyelesaian pelanggaran administrasi Pilkada.

Kata kunci: Bawaslu, KPU, pelanggaran administrasi, rekomendasi, putusan, Pilkada, kewenangan, kepastian hukum.

Abstract

The enforcement of administrative violations in regional head elections (Pilkada) traditionally relies on the functional division between the Election Supervisory Body (Bawaslu) as the supervisory authority and the General Elections Commission (KPU) as the implementing body. However, recent developments in legal interpretation reveal a shift in the normative status of Bawaslu's “recommendations,” which were originally administrative in nature, but increasingly perceived as carrying binding force similar to adjudicative decisions. This development intensified after the Constitutional Court Decision No. 104/PUU-XXII/2025, which affirmed that the results of Bawaslu's administrative violation examinations are binding upon the KPU. This study employs a normative legal approach and case analysis, examining the construction of Bawaslu–KPU authority under Law No. 1 of 2015, Bawaslu Regulations No. 9 of 2020 and No. 9 of 2022, and their implications for legal certainty, institutional independence, and the protection of electoral participants' rights.

The findings indicate that the strengthened binding force of Bawaslu's products improves the effectiveness of electoral oversight; however, it also creates institutional tension due to the absence of adequate normative reconstruction within the current legal framework. The lack of a comprehensive adjudicative mechanism and the absence of an administrative appeal process pose risks to the principles of due process and fair hearing. A case study in Southwest Papua demonstrates that unclear institutional boundaries directly affect candidate qualification processes and the legitimacy of election management in newly established autonomous regions. This research recommends revising Articles 139–140 of the Pilkada Law, establishing an administrative appeal mechanism, and reinforcing institutional coordination to ensure that the relationship between Bawaslu and KPU aligns with the principles of checks and balances and guarantees legal certainty in resolving administrative violations in Pilkada.

Keywords: Bawaslu, KPU, administrative violations, recommendations, binding decisions, Pilkada, legal certainty, institutional authority.

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Ketegangan kelembagaan antara Komisi Pemilihan Umum (KPU) dan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) terkait status hukum *rekomendasi* Bawaslu dalam penanganan pelanggaran administrasi Pilkada merupakan persoalan struktural yang berulang dan berimplikasi pada kepastian hukum penyelenggaraan pemilihan kepala daerah. Secara normatif, Undang-undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perppu) Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menyusun pola penanganan pelanggaran administrasi Pilkada dengan menempatkan Bawaslu pada fungsi pengkajian dan pembuatan rekomendasi, sedangkan KPU diberi tugas untuk “memeriksa dan memutus” tindak lanjut rekomendasi tersebut dalam batas waktu tertentu; rumusan ini menyisakan ruang tafsir mengenai apakah rekomendasi Bawaslu mempunyai kekuatan mengikat atau hanya bersifat administratif yang dapat dikaji ulang oleh KPU.¹

Dalam praktik, ambiguitas norma tersebut menimbulkan sengketa *implementatif*. Bawaslu kerap menyatakan efektivitas pengawasan administratif melemah bila rekomendasinya tidak konsisten ditindaklanjuti, sementara KPU menekankan kewajiban melakukan telaah materiil sebelum menetapkan keputusan final sehingga rekomendasi tidak otomatis menjadi putusan tanpa pemeriksaan substantif.² Perbedaan pemaknaan ini bukan semata persoalan *terminologis*, melainkan menyangkut pembagian fungsi kelembagaan yang berdampak langsung pada status calon, kelancaran tahapan, dan legitimasi penyelenggaraan.³

Perdebatan ini berakar pada persoalan kepastian hukum dan prinsip *checks and balances* dalam hukum tata negara; para ahli berargumen bahwa norma yang tidak sinkron berisiko menimbulkan ketidakpastian dan konflik kewenangan yang merugikan hak konstitusional warga.⁴ Oleh karena itu, perubahan tafsir atas status rekomendasi Bawaslu harus dilihat tidak hanya sebagai koreksi nomenklatur, melainkan sebagai tuntutan rekonstruksi normatif yang menjamin prosedur ajudikatif, hak pembelaan, dan jalur upaya hukum yang jelas.⁵

Kasus pembatalan pencalonan Abdul Faris Umlati (AFU) pada Pilkada Papua Barat Daya mengilustrasikan konsekuensi praktis dari ketidakjelasan tersebut: ketika

¹ Undang-undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-undang, Lembaran Negara RI Tahun 2015 (lihat khususnya Pasal 139 dan Pasal 140).

² Arief Hidayat, “Politik Hukum Konstitusi dan Fenomena Absentia Voter (Golput) Dalam Pemilu di Indonesia,” *Jurnal Konstitusi*, Volume 1, Nomor 1, Juni 2009, h. 20.

³ Muh. Guntur Hamzah, “Mahkamah Konstitusi dan Rezim Hukum Pilkada,” *Jurnal Ilmu Hukum Amanna Gappa*, Volume 13, Nomor 2, Mei 2005, h. 65.

⁴ Moh. Mahfud MD., *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Jakarta: LP3ES, 2007, h. 17.

⁵ Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi (Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia)*, Jakarta: PT RadjaGrafindo Persada, 2010, h. 7.

rekomendasi pengawas diikuti oleh keputusan penyelenggara tanpa mekanisme *ajudikatif* teruji, potensi konflik yuridis meningkat dan mempengaruhi status calon serta stabilitas tahapan pemilihan. Konteks Papua Barat Daya sebagai provinsi otonomi baru melalui Undang-undang Nomor 29 Tahun 2022 dengan karakter demografis, sensitivitas kultural, dan tantangan geografis memperbesar dampak konflik administratif sehingga menuntut penanganan normatif yang lebih hati-hati dan terstruktur.⁶

Berdasarkan kondisi tersebut, tulisan ini menggabungkan analisis yuridis-normatif terhadap ketentuan UU Pilkada, telaah literatur akademik terkait fungsi lembaga penyelenggara pemilu, serta studi empiris kasus AFU untuk merumuskan rekomendasi legislatif dan prosedural yang menjamin kepastian hukum sekaligus menjaga *independensi* kelembagaan penyelenggara pemilu.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, penelitian ini merumuskan masalah utama adalah Apakah penyetaraan **rekomendasi** Bawaslu menjadi **putusan** sebagaimana implikasi yang dibaca dari tafsir yuridis pasca-perkembangan putusan menjamin kepastian hukum dalam penanganan pelanggaran administrasi Pilkada dan pada saat yang sama memelihara *independensi* KPU sebagai penyelenggara pemilu?

Untuk menguraikan masalah utama tersebut, penelitian ini mengembangkan rumusan masalah operasional sebagai berikut:

1. Bagaimana konstruksi normatif ketentuan Pasal 139 dan Pasal 140 Undang-undang Nomor 1 Tahun 2015 terkait fungsi rekomendasi Bawaslu dan kewajiban KPU?
2. Apakah konsepsi rekomendasi sebagai putusan perlu disertai mekanisme *ajudikatif* tertentu untuk menjamin hak pembelaan dan kepastian prosedural?
3. Bagaimana implikasi penyamaan rekomendasi dengan putusan terhadap status calon dan tahapan pemilihan dengan perhatian khusus pada fenomena pembatalan calon seperti kasus AFU di Papua Barat Daya dalam konteks provinsi baru yang dibentuk berdasarkan Undang-undang Nomor 29 Tahun 2022?
4. Bentuk rekonstruksi normatif dan prosedural apa yang diperlukan termasuk usulan revisi peraturan agar penyelesaian pelanggaran administrasi Pilkada tetap efektif, adil, dan tidak mengikis *independensi* kelembagaan penyelenggara?

Rumusan masalah di atas dirancang untuk menjawab kebutuhan praktis dan teoritis: menguji kesesuaian norma dengan prinsip *rechtsstaat* dan *checks and balances*, serta merumuskan solusi normatif yang aplikatif agar konflik kewenangan tidak berujung pada krisis legitimasi penyelenggaraan.

⁶ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 29 Tahun 2022 tentang Pembentukan Provinsi Papua Barat Daya, Lembaran Negara RI Tahun 2022.

C. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan **pendekatan yuridis-normatif**, yakni menelaah norma hukum positif dan asas-asas hukum yang mengatur hubungan kelembagaan antara KPU dan Bawaslu dalam penanganan pelanggaran administrasi Pilkada. Pendekatan ini relevan karena persoalan yang dikaji bersumber dari ketidak sinkronan norma dan tafsir hukum dalam Undang-undang serta putusan lembaga konstitusional.⁷ Analisis dilakukan terhadap Undang-undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, serta Undang-undang Nomor 29 Tahun 2022 tentang Pembentukan Provinsi Papua Barat Daya, dengan menelaah substansi Pasal 139 dan Pasal 140 sebagai dasar kewenangan Bawaslu dan KPU.⁸

Selain pendekatan normatif, penelitian ini juga menggunakan **pendekatan konseptual (conceptual approach)** dengan menelaah gagasan teoretis mengenai prinsip *checks and balances*, *due process of law*, dan *independensi* lembaga penyelenggara pemilu sebagaimana dikemukakan oleh para pakar hukum tata negara.⁹ Pendekatan ini dimaksudkan untuk menilai sejauh mana penafsiran terhadap istilah **rekomendasi** dapat menimbulkan pergeseran makna fungsi kelembagaan dan bagaimana norma tersebut seharusnya dikonstruksi dalam sistem hukum nasional.

Secara empiris, penelitian ini didukung dengan **pendekatan kasus (case approach)** yang memusatkan perhatian pada pembatalan pencalonan Abdul Faris Umlati (AFU) dalam Pilkada Papua Barat Daya tahun 2024 sebagai studi representatif dari konflik kelembagaan antara Bawaslu dan KPU. Kasus tersebut dipilih karena menggambarkan secara konkret implikasi praktis dari ambiguitas norma dan dampaknya terhadap hak politik peserta pemilu di provinsi otonomi baru.¹⁰

Bahan hukum yang digunakan meliputi:

1. **Bahan hukum primer**, berupa peraturan perUndang-undangan dan putusan lembaga negara yang memiliki kekuatan mengikat.
2. **Bahan hukum sekunder**, berupa literatur ilmiah, buku teks, dan artikel jurnal yang membahas teori hukum, fungsi kelembagaan, dan asas-asas penyelenggaraan pemilu yang demokratis.
3. **Bahan hukum tersier**, berupa kamus hukum, ensiklopedia, dan sumber ilmiah penunjang lainnya.

⁷ Soerjono Soekanto & Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: Rajawali Pers, 2011, h. 13.

⁸ *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang*, Lembaran Negara RI Tahun 2015 (lihat Pasal 139 dan Pasal 140); serta *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 29 Tahun 2022 tentang Pembentukan Provinsi Papua Barat Daya*, Lembaran Negara RI Tahun 2022.

⁹ Moh. Mahfud MD., *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Jakarta: LP3ES, 2007, h. 17; dan Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitutionalisme Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 2010, h. 112.

¹⁰ Muh. Guntur Hamzah, "Mahkamah Konstitusi dan Rezim Hukum Pilkada," *Jurnal Ilmu Hukum Amanna Gappa*, Volume 13, Nomor 2, Mei 2005, h. 65.

Analisis data dilakukan secara **kualitatif**, dengan menafsirkan norma-norma hukum dalam konteks teoritis dan empiris untuk menarik kesimpulan preskriptif. Metode ini dipilih agar hasil penelitian tidak berhenti pada deskripsi normatif, tetapi mampu memberikan argumentasi hukum untuk rekonstruksi sistem penegakan hukum pemilu yang berkeadilan dan seimbang.¹¹

PEMBAHASAN

A. Konstruksi Normatif Kewenangan Bawaslu dan KPU dalam UU Pilkada

Secara normatif, hubungan kewenangan antara Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) dan Komisi Pemilihan Umum (KPU) dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah diatur dalam *Undang-undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Perppu Nomor 1 Tahun 2014*. Pasal 139 ayat (1) memberikan kewenangan kepada Bawaslu untuk menerima, memeriksa, dan merekomendasikan dugaan pelanggaran administrasi kepada KPU untuk ditindaklanjuti. Sementara itu, Pasal 140 ayat (1) mengatur bahwa KPU berwenang memeriksa dan memutus hasil kajian Bawaslu dalam jangka waktu yang telah ditentukan.¹²

Kedua ketentuan ini menegaskan adanya pemisahan fungsi antara pengawasan (oleh Bawaslu) dan pelaksanaan keputusan (oleh KPU) yang seharusnya bersifat koordinatif, bukan subordinatif. Formulasi ini menunjukkan bahwa Bawaslu tidak memiliki kewenangan *adjudicative binding*, melainkan menjalankan fungsi *administrative recommendation*. Namun, penggunaan istilah “rekomendasi” tanpa penjelasan eksplisit mengenai kekuatan mengikatnya menimbulkan ruang tafsir ganda dalam praktik. Di satu sisi, Bawaslu menganggap rekomendasinya bersifat wajib diikuti; di sisi lain, KPU berpendapat bahwa rekomendasi tersebut masih memerlukan penilaian substantif lebih lanjut sebelum dijadikan dasar keputusan final.¹³

Ketiadaan norma yang secara tegas menjelaskan konsekuensi hukum dari rekomendasi Bawaslu menimbulkan potensi konflik kelembagaan. Muh. Guntur Hamzah menegaskan bahwa dalam rezim pemilu *desentralistik*, hubungan antar lembaga penyelenggara harus bersifat koordinatif, karena baik KPU maupun Bawaslu sama-sama merupakan organ konstitusional yang independen dan memiliki kewenangan sendiri-sendiri dalam menjaga integritas pemilu.¹⁴ Oleh karena itu, pemberian kekuatan *de facto binding* terhadap rekomendasi Bawaslu tanpa mekanisme adjudikatif dan tanpa dasar hukum eksplisit justru berpotensi melanggar prinsip *independensi* penyelenggara.

Lebih jauh, Mahfud MD menyebut bahwa prinsip *checks and balances* dalam hukum tata negara mensyaratkan adanya keseimbangan fungsional antara lembaga pengawas dan

¹¹ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana, 2016, h. 133.

¹² *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang*, Lembaran Negara RI Tahun 2015, Pasal 139–140.

¹³ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana, 2016, h. 133.

¹⁴ Muh. Guntur Hamzah, “Mahkamah Konstitusi dan Rezim Hukum Pilkada,” *Jurnal Ilmu Hukum Amanna Gappa*, Volume 13, Nomor 2, Mei 2005, h. 65.

pelaksana; salah satu tidak boleh mendominasi yang lain karena dapat mengaburkan batas tanggung jawab konstitusional masing-masing.¹⁵ Dalam konteks Pilkada, pemberlakuan rekomendasi Bawaslu sebagai putusan yang mengikat tanpa pengaturan peradilan internal berisiko menimbulkan tumpang tindih fungsi dan membuka peluang intervensi terhadap kewenangan KPU sebagai lembaga pelaksana teknis pemilu.

Dengan demikian, konstruksi normatif yang ideal seharusnya memberikan kejelasan hierarki fungsi antara rekomendasi Bawaslu dan keputusan KPU, sekaligus menyediakan mekanisme pengujian atau *review* internal apabila terdapat perbedaan tafsir terhadap hasil pengawasan. Tanpa mekanisme tersebut, sistem penyelenggaraan pemilu berpotensi kehilangan keseimbangan antara efektivitas pengawasan dan prinsip *independensi* kelembagaan.

B. Implikasi Yuridis Putusan dan Perubahan Makna “Rekomendasi”

Dalam praktik penyelenggaraan Pilkada, tafsir atas kata “**rekomendasi**” menjadi sumber konflik normatif antara dua lembaga. Perubahan konsepsi yang berkembang pasca interpretasi yuridis dalam putusan konstitusional memperlihatkan pergeseran dari sifat administratif menuju sifat *quasi adjudicative*. Perubahan ini dimaksudkan untuk memperkuat efektivitas pengawasan, tetapi juga berpotensi menimbulkan ketidakseimbangan antara fungsi pengawasan dan pelaksanaan.

Menurut Mahfud MD., prinsip *checks and balances* menuntut setiap lembaga negara menjalankan fungsi pengawasan dan pelaksanaan dalam batas proporsional; pelampaunan batas fungsi satu lembaga terhadap lembaga lain mengarah pada dominasi institusional yang dapat menimbulkan ketidaktertiban hukum.¹⁶ Dalam konteks ini, penyetaraan “rekomendasi” menjadi “putusan” tanpa dasar legislasi eksplisit menimbulkan implikasi serius terhadap asas kepastian hukum dan hak pembelaan pihak yang dikenai sanksi.

Dari perspektif hukum administrasi, kekuatan mengikat suatu keputusan negara harus dibangun melalui mekanisme *ajudikatif* dengan prinsip *due process of law*, sebagaimana ditegaskan oleh Saldi Isra bahwa kepastian hukum hanya mungkin tercapai jika fungsi normatif, administratif, dan yudisial terpisah secara tegas dan saling mengontrol.¹⁷ Oleh karena itu, penyetaraan “**rekomendasi**” dengan “**putusan**” perlu diikuti revisi peraturan yang menata ulang prosedur penanganan pelanggaran administrasi agar memenuhi asas *fair hearing* dan *right to appeal*.

¹⁵ Moh. Mahfud MD., *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Jakarta: LP3ES, 2007, h. 17.

¹⁶

¹⁷

C. Studi Kasus: Pembatalan Cagub Abdul Faris Umlati (AFU)

Dalam praktik penyelenggaraan Pilkada, tafsir atas istilah *rekomendasi* yang dikeluarkan oleh Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) menjadi salah satu sumber utama konflik normatif antara lembaga pengawas dan lembaga pelaksana pemilu. Istilah ini pada awalnya dimaknai sebagai bentuk saran administratif yang tidak bersifat mengikat, namun dalam perkembangan pasca munculnya tafsir konstitusional, maknanya bergeser menuju sifat *quasi adjudicative* yakni memiliki kekuatan menyerupai putusan *adjudikatif* yang wajib dijalankan oleh KPU.¹⁸ Perubahan konsepsi tersebut dimaksudkan untuk memperkuat efektivitas penegakan pelanggaran administrasi dan memastikan kepastian tindak lanjut atas temuan Bawaslu.

Namun, perubahan ini sekaligus menimbulkan ketidakseimbangan fungsional antara Bawaslu dan KPU. Dalam perspektif ketatanegaraan, penyetaraan rekomendasi menjadi putusan tanpa dasar legislasi yang eksplisit berpotensi menimbulkan tumpang tindih fungsi kelembagaan dan mengancam prinsip *independensi* penyelenggara pemilu. Menurut Mahfud MD., prinsip *checks and balances* menuntut agar setiap lembaga negara menjalankan fungsi pengawasan dan pelaksanaan dalam batas proporsional; pelampaunan fungsi satu lembaga atas lembaga lain dapat mengakibatkan dominasi institusional yang pada akhirnya menciptakan ketidaktertiban hukum.¹⁹ Oleh karena itu, intervensi yuridis terhadap makna “rekomendasi” harus diletakkan dalam kerangka menjaga keseimbangan antara efektivitas pengawasan dan *independensi* penyelenggara.

Dari perspektif hukum administrasi, suatu keputusan negara baru memiliki kekuatan mengikat apabila dilahirkan melalui mekanisme *adjudikatif* yang menjamin prinsip *due process of law* yakni adanya pemeriksaan objektif, kesempatan pembelaan, dan putusan berdasarkan fakta yang diuji secara terbuka.²⁰ Saldi Isra menegaskan bahwa kepastian hukum hanya dapat dicapai jika fungsi normatif, administratif, dan yudisial dibedakan secara tegas serta saling mengontrol dalam batas kewenangannya.²¹ Dalam konteks ini, ketika *rekomendasi* Bawaslu disetarakan dengan *putusan*, maka ia harus memenuhi syarat formal dan material sebuah keputusan *adjudikatif*: dilakukan melalui persidangan, disertai pembuktian, dan menyediakan hak banding (*right to appeal*) bagi pihak yang dirugikan.

Implikasi yuridis dari perubahan makna ini bersifat ganda. Di satu sisi, memperkuat kedudukan Bawaslu sebagai institusi pengawas yang efektif dan berwibawa; di sisi lain, menimbulkan risiko hilangnya prinsip keseimbangan antar penyelenggara pemilu jika tidak diikuti penataan ulang prosedur hukum yang proporsional. Oleh karena itu, penyetaraan *rekomendasi* dengan *putusan* seharusnya diiringi dengan revisi terhadap norma hukum dalam Undang-undang Nomor 1 Tahun 2015 yang menegaskan batas

¹⁸ Undang-undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-undang, Lembaran Negara RI Tahun 2015, Pasal 139–140.

¹⁹ Moh. Mahfud MD., *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Jakarta: LP3ES, 2007, h. 17–18.

²⁰ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana, 2016, h. 133.

²¹ Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi (Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia)*, Jakarta: PT RadjaGrafindo Persada, 2010, h. 7–8.

kewenangan Bawaslu, prosedur *ajudikasi* pelanggaran administrasi, serta mekanisme koreksi atau banding administratif untuk menjamin asas *fair hearing* dan perlindungan hak konstitusional setiap pihak.

D. Rekonstruksi Hukum dan Desain Kelembagaan

Dari hasil analisis normatif dan studi kasus di atas, dapat disimpulkan bahwa perubahan makna *rekomendasi* menjadi *putusan* membawa dua konsekuensi yuridis utama. Pertama, memperkuat efektivitas fungsi pengawasan Bawaslu dengan memberikan daya paksa hukum terhadap hasil pemeriksannya. Kedua, berpotensi mengancam prinsip *independensi* KPU sebagai lembaga pelaksana pemilu apabila tidak diimbangi dengan mekanisme prosedural yang menjamin keadilan dan keseimbangan antar penyelenggara. Dalam konteks negara hukum demokratis, kedua kepentingan ini efektivitas pengawasan dan *independensi* kelembagaan harus dikelola secara simultan melalui rekonstruksi hukum yang terencana dan proporsional.²²

Rekonstruksi sistem penegakan hukum pemilihan kepala daerah perlu diarahkan pada pembentukan relasi fungsional yang sinergis antara KPU dan Bawaslu. Relasi tersebut dapat dibangun melalui tiga pendekatan strategis:

1. Pendekatan normatif, yakni melakukan revisi terhadap ketentuan Pasal 139 dan Pasal 140 Undang-undang Nomor 1 Tahun 2015 agar secara eksplisit membedakan antara *rekomendasi administratif* dan *putusan ajudikatif*. Diferensiasi ini penting agar setiap produk hukum Bawaslu memiliki kejelasan kedudukan dan akibat hukum, sekaligus mencegah tumpang tindih fungsi pemutus antara lembaga pengawas dan pelaksana.²³
2. Pendekatan kelembagaan, dengan memperkuat mekanisme koordinasi dan forum penyelesaian internal antar penyelenggara sebelum suatu keputusan bersifat final. Forum ini berfungsi sebagai sarana konfirmasi antar-lembaga untuk memastikan bahwa setiap pelanggaran administrasi diselesaikan melalui komunikasi hukum yang transparan dan berbasis data. Sebagaimana dikemukakan oleh Guntur Hamzah, pola koordinasi horizontal antar penyelenggara pemilu merupakan manifestasi prinsip *checks and balances* yang sehat dan mencegah dominasi satu lembaga atas lembaga lainnya.²⁴
3. Pendekatan prosedural, melalui pembentukan mekanisme banding administratif (*administrative appeal mechanism*) yang memberi kesempatan bagi pihak yang dirugikan oleh rekomendasi Bawaslu untuk mengajukan keberatan sebelum keputusan dilaksanakan. Mekanisme ini bukan untuk melemahkan kewenangan

²² Moh. Mahfud MD., *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Jakarta: LP3ES, 2007, h. 17–18.

²³ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang, Lembaran Negara RI Tahun 2015, Pasal 139–140.

²⁴ Muh. Guntur Hamzah, “Mahkamah Konstitusi dan Rezim Hukum Pilkada,” *Jurnal Ilmu Hukum Amanna Gappa*, Volume 13, Nomor 2, Mei 2005, h. 65.

Bawaslu, melainkan untuk menjamin hak konstitusional atas pembelaan diri dan asas *fair hearing* yang merupakan unsur esensial dalam *due process of law*.²⁵

Dengan penerapan ketiga pendekatan tersebut, sistem penegakan hukum pemilu akan bergerak dari pola yang reaktif menuju sistem yang preventif, terukur, dan akuntabel. Konsep ini sejalan dengan pandangan Arief Hidayat bahwa supremasi hukum dalam negara demokratis harus bertumpu pada keteraturan sistem kelembagaan dan kepastian prosedur hukum yang menjamin hak setiap pihak secara seimbang.²⁶ Oleh sebab itu, *reformulasi* hukum Pilkada di masa mendatang harus menegaskan relasi fungsional antara lembaga pengawas dan pelaksana sebagai hubungan koordinatif yang setara (*co equal bodies*), bukan subordinatif, demi menjaga integritas pemilu dan konsistensi prinsip negara hukum konstitusional.

E. Pelanggaran Administrasi dan Mekanisme Penyelesaiannya

Pelanggaran administrasi pemilihan merupakan setiap tindakan atau kelalaian yang bertentangan dengan tata cara, prosedur, atau mekanisme penyelenggaraan tahapan pemilihan sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan.²⁷ Bawaslu, berdasarkan *Peraturan Bawaslu Nomor 9 Tahun 2020* tentang Tata Cara Penyelesaian Pelanggaran Administrasi Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota, memiliki kewenangan untuk menerima laporan, menindaklanjuti temuan, memeriksa, serta memutus pelanggaran administrasi dalam setiap tahapan Pilkada.²⁸

Penyelesaian pelanggaran administrasi memiliki peran penting dalam menjaga integritas proses elektoral karena menjadi jembatan antara fungsi pengawasan dan pelaksanaan. Namun, seiring keluarnya *Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 104/PUU-XXII/2025*, kewenangan Bawaslu mengalami pergeseran signifikan dari sifat administratif menjadi *quasi-adjudicative*. Jika sebelumnya hasil pemeriksaan dituangkan dalam bentuk rekomendasi kepada KPU, kini harus dipahami sebagai putusan yang bersifat mengikat, yang wajib dilaksanakan oleh KPU tanpa ruang interpretasi baru.²⁹

F. Landasan Normatif

Perbawaslu Nomor 9 Tahun 2020 dan *Perbawaslu Nomor 9 Tahun 2022* sama-sama menegaskan kewenangan Bawaslu dalam menangani pelanggaran administrasi pemilu dan pilkada. Secara normatif, keduanya menetapkan prinsip:

1. Keadilan dan kepastian hukum, proses penyelesaian harus menjamin hak para pihak untuk didengar dan diperlakukan sama di hadapan hukum.³⁰

²⁵ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana, 2016, h. 133.

²⁶ Arief Hidayat, "Politik Hukum Konstitusi dan Fenomena Absentia Voter (Golput) Dalam Pemilu di Indonesia," *Jurnal Konstitusi*, Volume 1, Nomor 1, Juni 2009, h. 21.

²⁷ *Peraturan Bawaslu Nomor 9 Tahun 2020 tentang Tata Cara Penyelesaian Pelanggaran Administrasi Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota*, Pasal 1 angka 17.

²⁸ Ibid., Pasal 2.

²⁹ *Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 104/PUU-XXII/2025*.

³⁰ *Peraturan Bawaslu Nomor 9 Tahun 2022 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Proses Pemilihan Umum*, Pasal 3.

2. Keterbukaan dan akuntabilitas, setiap tahapan pemeriksaan wajib terdokumentasi dan dapat diakses publik.
3. Efektivitas dan efisiensi, Bawaslu harus menyelesaikan laporan dalam batas waktu yang ketat, biasanya 7–14 hari sejak laporan diterima.³¹

Kedua peraturan tersebut menempatkan Bawaslu tidak hanya sebagai lembaga pengawas, tetapi juga sebagai lembaga yang berwenang menegakkan hukum administratif pemilu melalui mekanisme adjudikatif sederhana.³²

G. Alur Penyelesaian Pelanggaran Administrasi

Mengacu pada *Perbawaslu Nomor 9 Tahun 2020* dan disempurnakan melalui *Perbawaslu Nomor 9 Tahun 2022*, alur penanganan pelanggaran administrasi pilkada dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Penerimaan Laporan atau Temuan
 - a. Bawaslu menerima laporan dari masyarakat, peserta pemilu, atau temuan dari hasil pengawasan.
 - b. Verifikasi formil dilakukan untuk memastikan laporan memenuhi syarat waktu, identitas pelapor, dan objek pelanggaran.³³
2. Pendaftaran dan Registrasi

Setelah memenuhi syarat formil, laporan didaftarkan dalam buku registrasi pelanggaran administrasi dan diberi nomor perkara.³⁴
3. Pemeriksaan dan Klarifikasi
 - a. Bawaslu melakukan klarifikasi terhadap pelapor, terlapor, saksi, dan bukti.
 - b. Tahapan ini juga mencakup permintaan keterangan dari instansi terkait untuk melengkapi fakta hukum.³⁵
4. Pembahasan Pleno dan Pengambilan Keputusan
 - a. Berdasarkan hasil pemeriksaan, anggota Bawaslu menggelar pleno untuk menentukan apakah terjadi pelanggaran administrasi atau tidak.
 - b. Sebelum putusan MK, hasil pleno dituangkan dalam bentuk rekomendasi kepada KPU untuk ditindaklanjuti
 - c. pasca putusan MK, hasil pleno tersebut merupakan putusan yang bersifat mengikat secara langsung.³⁶
5. Penyampaian dan Tindak Lanjut oleh KPU
 - a. Putusan atau rekomendasi disampaikan kepada KPU/KPU Provinsi/KPU Kabupaten-Kota dalam jangka waktu tertentu (paling lama 3 hari kerja).

³¹ Peraturan Bawaslu Nomor 9 Tahun 2020 tentang Tata Cara Penyelesaian Pelanggaran Administrasi Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota, Pasal 14.

³² Ibid., Pasal 2–4.

³³ Ibid., Pasal 7–8

³⁴ Ibid., Pasal 9.

³⁵ Ibid., Pasal 10–13.

³⁶ Ibid., Pasal 16

- b. KPU wajib menindaklanjuti dengan keputusan administratif yang relevan, misalnya pembatalan calon, penundaan tahapan, atau perbaikan prosedural.³⁷
6. Upaya Hukum atau Keberatan
 - a. Pihak yang dirugikan oleh putusan Bawaslu dapat mengajukan keberatan atau gugatan ke Mahkamah Agung melalui Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN).
 - b. Mekanisme ini sesuai prinsip *due process of law*, untuk memastikan hak pembelaan dan keseimbangan fungsi antarpenyelenggara.³⁸
7. Evaluasi dan Publikasi Putusan

Setiap keputusan Bawaslu wajib dipublikasikan melalui laman resmi dan disertai ringkasan hasil pemeriksaan guna menjamin transparansi publik.³⁹

H. Analisis Yuridis

Alur penyelesaian di atas menunjukkan bahwa *Perbawaslu Nomor 9 Tahun 2022* telah memperkuat posisi Bawaslu sebagai lembaga dengan fungsi adjudikatif terbatas (*limited adjudicative power*). Meski demikian, karakter proseduralnya masih bersifat administratif karena belum sepenuhnya mencakup asas pembuktian formal sebagaimana peradilan. Hal ini menimbulkan kebutuhan untuk mereformulasi mekanisme keberatan yang lebih sistematis agar tidak terjadi pelanggaran hak konstitusional peserta pemilu.

Dengan demikian, *rekomendasi* dan *putusan* seharusnya dipandang sebagai dua bentuk produk hukum yang berbeda dalam kekuatan dan akibat hukumnya. Rekomendasi bersifat administratif dan memberi ruang tindak lanjut oleh KPU, sedangkan putusan bersifat adjudikatif dan mengikat langsung. Kejelasan ini penting agar sistem pengawasan pemilu tidak menimbulkan ketegangan kelembagaan maupun ketidakpastian hukum bagi peserta Pilkada.

KESIMPULAN

A. Kesimpulan

1. Perubahan kedudukan normatif produk Bawaslu. Perubahan makna istilah *rekomendasi* dalam praktik penanganan pelanggaran administrasi Pilkada telah cenderung mengubah posisi produk Bawaslu dari instrumen administratif menjadi produk berdampak normatif yang memiliki kekuatan eksekutorial yang signifikan bagi proses penyelenggaraan. Hal ini terjadi dalam kerangka norma yang dibangun oleh Undang-Undang dan peraturan Bawaslu, sehingga memerlukan kejelasan konseptual dan prosedural.
2. Dilema efektivitas versus independensi kelembagaan. Penguat daya paksa produk Bawaslu meningkatkan efektivitas penegakan aturan administrasi pemilu,

³⁷ Ibid., Pasal 18

³⁸ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Pasal 53.

³⁹ Peraturan Bawaslu Nomor 9 Tahun 2020 tentang Tata Cara Penyelesaian Pelanggaran Administrasi Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota, Pasal 21

namun tanpa pengaturan prosedural yang memadai hal ini berisiko mengikis independensi dan fungsi teknis KPU sebagai penyelenggara—sebuah ketegangan yang menuntut penataan ulang relasi kelembagaan.

3. Kekosongan prosedural dan risiko pelanggaran hak proses. Ketiadaan mekanisme adjudikatif dan jalur keberatan administratif yang terstruktur berpotensi menimbulkan pelanggaran asas due process (fair hearing, right to be heard), sehingga putusan administratif yang bersifat mengikat dapat menimbulkan inkonsistensi yudisial dan ketidakpastian hukum.
4. Peraturan Bawaslu sebagai dasar namun belum memadai. Peraturan Bawaslu Nomor 9 Tahun 2020 dan penyempurnaannya (Perbawaslu Nomor 9 Tahun 2022) sudah menyediakan kerangka prosedural penanganan pelanggaran administrasi; namun kerangka ini belum sepenuhnya memuat mekanisme banding administratif dan standar adjudikatif yang diperlukan bila produk Bawaslu diperlakukan setara putusan yang mengikat.
5. Dampak kontekstual pada daerah otonomi baru. Di wilayah otonomi baru seperti Papua Barat Daya, karakteristik demografis, kultural, dan logistik memperbesar dampak ketidakpastian hukum sehingga mempertegas kebutuhan rekaya normatif dan penguatan kapasitas kelembagaan lokal agar penyelesaian sengketa administrasi tidak mengganggu legitimasi dan stabilitas politik daerah.

B. Saran (prioritas dan langkah operasional)

1. Revisi normatif di tingkat undang-undang (prioritas utama). DPR dan pemerintah hendaknya mengusulkan perubahan Pasal 139–140 UU No.1/2015 yang secara eksplisit membedakan: (a) rekomendasi administratif Bawaslu yang bersifat saran operasional dan (b) putusan adjudikatif Bawaslu yang hanya dapat dihasilkan melalui mekanisme persidangan internal dengan jaminan pembelaan. Revisi harus mencantumkan konsekuensi hukum, kriteria pembuktian, dan batas kewenangan agar tidak terjadi tumpang tindih tugas.
2. Pengaturan prosedur adjudikatif minimal dalam Perbawaslu. Bawaslu perlu merevisi peraturan pelaksana (Perbawaslu) untuk menetapkan standar adjudikatif minimum—termasuk tata cara pemeriksaan, prinsip pembuktian, hak memanggil saksi, dokumentasi formal, amar putusan lengkap, serta kewajiban penjelasan alasan hukum yang rasional—sebagai prasyarat saat produk Bawaslu dinyatakan bersifat mengikat.
3. Mekanisme keberatan administratif (administrative appeal). Bentuk mekanisme banding internal harus diatur: misalnya pembentukan panel peninjauan tingkat provinsi/ pusat di Bawaslu yang berfungsi sebagai saluran keberatan sebelum pihak dirugikan mengajukan gugatan ke PTUN atau MA. Mekanisme ini menjaga fair hearing tanpa memperlambat penegakan substansi.
4. Forum koordinasi KPU–Bawaslu yang permanen dan terstruktur. Bentuk forum teknis hukum antarpenyelenggara (mis. komite koordinasi tahapan) perlu dipermanenkan untuk menangani sengketa potensial pada tahap awal,

mengharmonisasikan interpretasi norma, dan mencegah eskalasi yang berujung pada pembatalan pasca-keputusan.

5. Ketentuan transisi untuk implementasi putusan MK. Sampai revisi undang-undang selesai, perlu diatur ketentuan transisi (peraturan pelaksana bersama KPU–Bawaslu) yang mengatur tata cara pelaksanaan putusan Bawaslu agar bersifat sementara tetapi memenuhi standar proses, termasuk kewajiban publikasi alasan, jangka waktu pelaksanaan, dan akses ke mekanisme keberatan.
6. Penguatan kapasitas dan pembinaan kelembagaan di daerah otonomi baru. Untuk provinsi seperti Papua Barat Daya, rekomendasi praktis mencakup program pelatihan hukum pemilu untuk penyelenggara lokal, standardisasi dokumentasi proses, serta dukungan logistik agar prosedur penyelesaian sengketa berjalan efektif dan akuntabel.
7. Pengawasan dan evaluasi berkala. Pemerintah bersama Bawaslu dan KPU harus menyusun indikator evaluasi penanganan pelanggaran administrasi dan melakukan audit prosedural secara berkala untuk memastikan implementasi aturan baru sesuai prinsip hukum, efisiensi, dan perlindungan hak.

DAFTAR PUSTAKA

A. Peraturan Perundang-Undangan

Indonesia. *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015.

Indonesia. *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara*.

Indonesia. *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 29 Tahun 2022 tentang Pembentukan Provinsi Papua Barat Daya*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2022.

Bawaslu RI. *Peraturan Bawaslu Nomor 9 Tahun 2020 tentang Tata Cara Penyelesaian Pelanggaran Administrasi Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota*.

Bawaslu RI. *Peraturan Bawaslu Nomor 9 Tahun 2022 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Proses Pemilihan Umum*.

B. Putusan Pengadilan

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. *Putusan Nomor 104/PUU-XXII/2025.*

C. Buku

Asshiddiqie, Jimly. *Konstitusi dan Konstitutionalisme Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika, 2010.

Isra, Saldi. *Pergeseran Fungsi Legislasi (Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia)*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2010.

Mahfud MD., Moh. *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*. Jakarta: LP3ES, 2007.

Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana Prenada Media, 2016.

D. Jurnal Ilmiah

Hamzah, Muh. Guntur. “Mahkamah Konstitusi dan Rezim Hukum Pilkada.” *Jurnal Ilmu Hukum Amanna Gappa*, Volume 13, Nomor 2, Mei 2005.

Hidayat, Arief. “Politik Hukum Konstitusi dan Fenomena Absentia Voter (Golput) Dalam Pemilu di Indonesia.” *Jurnal Konstitusi*, Volume 1, Nomor 1, Juni 2009.