

Eksistensi Bawaslu dalam Dinamika Pemilihan Tidak Langsung: Merekonstruksi Arsitektur Pengawasan dan Penegakan Hukum dalam Kontestasi Pemilihan Perwakilan melalui DPRD

PENDAHULUAN

Diskursus mengenai transformasi mekanisme Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota (selanjutnya disebut Pemilihan) dari paradigma pemilihan langsung oleh rakyat menjadi pemilihan tidak langsung melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) kembali mengemuka dalam pusaran perdebatan ketatanegaraan dan reformasi elektoral di Indonesia. Wacana ini dilatarbelakangi oleh berbagai problematika struktural, antara lain: eskalasi biaya politik yang eksponensial, proliferasi praktik politik uang yang sistemik, kompleksitas penyelenggaraan pemilihan yang meniscayakan mobilisasi sumber daya masif, serta beban fiskal yang memberatkan anggaran negara dan daerah.

Dalam konteks pergeseran paradigmatis tersebut, eksistensi dan fungsi Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) memperoleh relevansi strategis yang tidak dapat diabaikan. Perubahan model pemilihan secara fundamental akan berimplikasi signifikan terhadap arsitektur kelembagaan pengawasan, metodologi supervisi, dan batasan yurisdiksi Bawaslu dalam ekosistem pemilihan. Transisi dari pemilihan langsung ke pemilihan tidak langsung meniscayakan rekonfigurasi komprehensif atas desain pengawasan,

mencakup adaptasi mekanisme supervisi terhadap karakteristik kontestasi elektoral yang bersifat elitis, tertutup, dan terpusat di institusi legislatif daerah.

Artikel ini bertujuan merumuskan konstruksi teoritis dan operasional mengenai model pengawasan Bawaslu dalam konteks Pemilihan tidak langsung, dengan mengintegrasikan prinsip efisiensi kelembagaan, focalisasi pengawasan pada tahapan krusial, dan penguatan kapasitas penindakan hukum dalam proses pemilihan yang diselenggarakan di dan oleh DPRD. Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan normatif-yuridis dengan perspektif komparatif terhadap pengalaman implementasi pemilihan tidak langsung di Indonesia, khususnya pada periode berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014.



Rakhmat Hidayat, S.H., M.H.
Kasubbag PPPS
Bawaslu Kab.Bone



Oleh:

Muh Muksyid., S.H.
Staf Bawaslu
Prov. Sulawesi Selatan

GENEALOGI PEMILIHAN TIDAK LANGSUNG DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA

Polemik mengenai mekanisme pemilihan tidak langsung bukanlah fenomena baru dalam tradisi konstitusional

Indonesia. Perdebatan ini telah menjadi bagian integral dari dialektika ketatanegaraan sejak era reformasi, khususnya dalam upaya menemukan *equilibrium* antara prinsip demokrasi partisipatif dengan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan daerah. Pada tahun 2014, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) bersama Pemerintah mengundang Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, yang secara paradigmatis mengubah mekanisme pemilihan kepala daerah dari pemilihan langsung oleh rakyat menjadi

pemilihan tidak langsung melalui DPRD.

Ratio legis dibalik pengaturan tersebut bersandar pada tiga pilar argumen fundamental: pertama, efisiensi penyelenggaraan pemerintahan dan reduksi beban anggaran negara; kedua, penguatan sistem demokrasi perwakilan sebagai manifestasi kedaulatan rakyat yang dijalankan melalui mekanisme representasi politik; ketiga, mitigasi terhadap maraknya praktik politik uang, mobilisasi massa, dan konflik sosial yang kerap mengiringi pelaksanaan pemilihan langsung. Argumentasi ini tercermin dalam konsideran dan penjelasan umum UU Nomor 22 Tahun 2014, yang menekankan perlunya rasionalisasi biaya demokrasi dan penguatan fungsi checks and balances dalam relasi antara eksekutif dan legislatif daerah.

Namun demikian, keberlakuan normatif UU Nomor 22 Tahun 2014 tidak berlangsung lama. Melalui penerbitan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) Nomor 1 Tahun 2014, Pemerintah melakukan pembatalan terhadap mekanisme pemilihan tidak langsung dan mengembalikan Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota kepada rakyat secara langsung. Perppu tersebut kemudian disahkan menjadi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015. Dalam

konsideran menimbang Perppu a quo, disebutkan bahwa penerbitan Perppu didasarkan pada kondisi kegentingan yang memaksa (*compelling circumstances*), yakni adanya penolakan publik yang masif dan sistematis terhadap kebijakan pemilihan tidak langsung, serta ancaman terhadap stabilitas sosial-politik nasional.

Pengalaman historis ini memiliki signifikansi yuridis yang krusial. Fakta bahwa pemilihan tidak langsung pernah menjadi rezim hukum positif—meskipun dalam kurun waktu singkat—menunjukkan bahwa wacana ini bukan sekadar spekulasi hipotetis, melainkan memiliki preseden normatif yang konkret. Oleh karenanya, pembahasan mengenai model pengawasan Bawaslu dalam konteks pemilihan tidak langsung memiliki landasan empiris dan normatif yang relevan untuk dikaji secara mendalam, khususnya dalam mengantisipasi kemungkinan resurgence kebijakan serupa di masa mendatang.

KELEMAHAN STRUKTURAL UU NOMOR 22 TAHUN 2014: IMPLIKASI TERHADAP ARSITEKTUR PENGAWASAN PEMILIHAN

Dalam konteks wacana restoratif terhadap mekanisme pemilihan tidak langsung, urgensi untuk mengkaji secara kritis

kelemahan-kelemahan yang melekat pada UU Nomor 22 Tahun 2014 menjadi keniscayaan akademis. Undang-undang ini, meskipun telah didesain dengan intensi untuk mengoptimalkan efisiensi penyelenggaraan pemilihan, ternyata mengandung sejumlah defisiensi struktural yang signifikan, khususnya pada dimensi pengawasan dan penegakan hukum pemilihan. Defisiensi ini tidak hanya bersifat teknis-prosedural, melainkan mencerminkan kekosongan paradigmatis dalam memahami esensi pengawasan sebagai *conditio sine qua non* bagi integritas proses elektoral.

Pertama, UU Nomor 22 Tahun 2014 tidak memberikan atribusi kewenangan eksplisit kepada Komisi Pemilihan Umum (KPU) maupun Bawaslu sebagai lembaga penyelenggara dan pengawas pemilihan. Seluruh tahapan pemilihan—mulai dari penjurian calon, verifikasi persyaratan, penetapan calon, hingga pemungutan suara—diserahkan sepenuhnya kepada DPRD melalui pembentukan Panitia Pemilihan (Panlih) yang bersifat ad hoc. Konstruksi kelembagaan ini menimbulkan problematika epistemologis yang serius: Panlih, yang secara struktural merupakan bagian integral dari institusi legislatif daerah, tidak memiliki independensi yang diperlukan untuk menjalankan fungsi pengawasan secara objektif dan imparial. Lebih jauh, Panlih juga merupakan aktor

politik yang secara inheren terlibat dalam proses pemilihan itu sendiri, sehingga terjadi konflik kepentingan (*conflict of interest*) yang fundamental.

Kedua, meskipun UU Nomor 22 Tahun 2014 secara formal memuat ketentuan mengenai pengawasan dalam konteks pemilihan melalui DPRD, pengaturan tersebut bersifat sangat rudimenter dan tidak operasional. Pasal 10 ayat (3) UU a quo hanya menyatakan: "*Dalam rangka menjamin transparansi dan akuntabilitas, kelompok-kelompok masyarakat dapat melakukan pengawasan.*" Norma ini mengandung berbagai kelemahan substantif yang mendasar. Pertama, tidak terdapat penjelasan mengenai mekanisme pelaksanaan pengawasan oleh masyarakat, baik dari aspek prosedural maupun institusional. Kedua, tidak ada pengaturan mengenai ruang lingkup pengawasan, objek pengawasan, maupun batasan kewenangan pengawas. Ketiga, tidak terdapat ketentuan mengenai konsekuensi hukum dari hasil pengawasan, sehingga pengawasan masyarakat menjadi sekadar instrumen simbolik tanpa daya paksa yuridis. Keempat, tidak ada mekanisme koordinasi antara pengawasan masyarakat dengan sistem penanganan pelanggaran dan penegakan hukum. Akibatnya, pengawasan yang dimaksud dalam Pasal 10 ayat (3) menjadi tidak terintegrasi

dengan keseluruhan sistem pemilihan dan berpotensi menjadi instrumen yang tidak efektif.

Ketiga, UU Nomor 22 Tahun 2014 memuat sejumlah norma larangan dan ketentuan pidana serta administratif yang cukup komprehensif. Misalnya, terdapat larangan terhadap pemberian dan penerimaan imbalan dalam proses pencalonan (sebagai manifestasi larangan politik uang), kewajiban untuk menjaga prinsip transparansi dan akuntabilitas dalam seluruh tahapan pemilihan, serta persyaratan administratif yang ketat bagi calon kepala daerah. Namun, keberadaan norma-norma larangan dan sanksi tersebut tidak diikuti dengan desain kelembagaan yang jelas mengenai institusi mana yang berwenang untuk melakukan pengawasan, menerima dan memproses laporan pelanggaran, melakukan investigasi dan klarifikasi, merekomendasikan penindakan, serta memutus pelanggaran administratif. Ketiadaan mekanisme pengawasan dan penindakan yang terstruktur ini menyebabkan penegakan hukum sepenuhnya bergantung pada inisiatif aparat penegak hukum konvensional (kepolisian dan kejaksaan) yang bersifat *ex post facto*, tanpa adanya mekanisme pencegahan (*preventive measures*) dan pengawasan melekat (*concurrent*

supervision) selama proses pemilihan berlangsung.

Kelemahan struktural ini sangat kontras dengan rezim pemilihan langsung, di mana Bawaslu memiliki atribusi kewenangan yang jelas dan komprehensif dalam tiga domain fundamental: pertama, pengawasan preventif yang meliputi sosialisasi, edukasi pemilih, dan pemetaan potensi pelanggaran; kedua, pengawasan represif yang mencakup penerimaan laporan, investigasi, dan klarifikasi dugaan pelanggaran; ketiga, penindakan dan adjudikasi yang meliputi penanganan pelanggaran administratif, rekomendasi penindakan pidana melalui mekanisme Sentra Penegakan Hukum Terpadu (Gakkumdu), serta penyelesaian sengketa proses pemilihan.

Dengan demikian, apabila pembentuk undang-undang di masa mendatang mempertimbangkan untuk kembali mengadopsi model pemilihan tidak langsung, maka kerangka normatif UU Nomor 22 Tahun 2014 harus mengalami rekonstruksi fundamental. Rekonstruksi ini harus mencakup, paling tidak, dua aspek strategis: **Pertama**, pemberian atribusi kewenangan eksplisit dan komprehensif kepada Bawaslu untuk melakukan pengawasan terhadap seluruh tahapan pemilihan tidak langsung, termasuk tahap penjurian bakal calon, verifikasi

persyaratan, proses uji publik, dan pemungutan suara di DPRD. **Kedua**, penempatan Bawaslu sebagai lembaga yang memiliki kewenangan adjudikatif dalam penyelesaian pelanggaran administratif, serta kewenangan koordinatif dalam penanganan pelanggaran pidana melalui mekanisme Gakkumdu. Tanpa dua prasyarat ini, keberadaan Bawaslu dalam konteks pemilihan tidak langsung tidak hanya menjadi tidak relevan, tetapi juga berpotensi menimbulkan kekosongan pengawasan yang dapat dieksploitasi untuk praktik-praktik manipulatif dan transaksional dalam proses pemilihan.

PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PEMILIHAN TIDAK LANGSUNG: ANTARA IDEALITAS DAN REALITAS

Dalam konstruksi pemilihan kepala daerah melalui DPRD, masyarakat tidak memiliki keterlibatan langsung dalam tahap pemungutan suara (*voting stage*). Determinasi hasil pemilihan sepenuhnya berada di tangan anggota DPRD sebagai representasi politik rakyat. Namun demikian, absennya partisipasi langsung dalam pemungutan suara tidak berarti masyarakat kehilangan seluruh bentuk keterlibatan dalam proses pemilihan. Partisipasi masyarakat tetap eksis, namun mengalami transformasi dari partisipasi langsung-elektoral menjadi partisipasi

tidak langsung-deliberatif, yang termanifestasi pada tahapan-tahapan pra-pemilihan, khususnya dalam proses pencalonan dan penilaian terhadap kandidat kepala daerah.

Keterlibatan masyarakat terartikulasi sejak fase penjurian bakal calon (*candidate screening phase*). Pada tahap ini, masyarakat dapat memberikan masukan evaluatif mengenai figur-figur yang akan dicalonkan, mencakup aspek rekam jejak (*track record*), integritas moral, kapasitas manajerial, serta kompetensi teknis kandidat. Masukan tersebut menjadi bagian dari basis informasi yang digunakan oleh partai politik atau kelompok politik dalam menentukan kelayakan seseorang untuk diajukan sebagai calon kepala daerah. Dalam konteks ini, meskipun masyarakat tidak memilih secara langsung, pandangan publik tetap dapat memiliki pengaruh substantif terhadap arah dan kualitas pencalonan.

Lebih jauh, dalam kerangka UU Nomor 22 Tahun 2014, keterlibatan masyarakat juga termanifestasi melalui mekanisme uji publik (*public vetting*) terhadap bakal calon. Ketentuan dalam undang-undang tersebut mewajibkan bahwa: "*Warga negara yang mendaftar sebagai bakal calon gubernur, bakal calon bupati, dan*

bakal calon walikota, baik yang diusulkan oleh partai politik, gabungan partai politik, dan/atau perseorangan wajib mengikuti uji publik." Mekanisme uji publik ini memberikan ruang bagi masyarakat untuk melakukan evaluasi terbuka terhadap kandidat, baik dari dimensi visi-misi, program kerja, orientasi kebijakan, kapabilitas kepemimpinan, maupun integritas personal. Respons dan penilaian masyarakat dalam forum uji publik menjadi referensi penting bagi DPRD dalam melakukan asesmen terhadap kelayakan calon sebelum dilakukan pemungutan suara.

Selain berpartisipasi dalam tahap pencalonan, masyarakat juga memiliki peran sebagai pengawas terhadap proses pemilihan melalui DPRD. Pengawasan ini dilakukan dengan cara memantau transparansi dan akuntabilitas proses, menyampaikan keberatan atau tanggapan atas dugaan penyimpangan, serta memberikan tekanan publik (*public pressure*) apabila terdapat indikasi pelanggaran. Namun demikian, karena tidak disertai dengan kewenangan formal dan mekanisme institusional yang jelas, pengawasan masyarakat cenderung bersifat informal dan terbatas pada advokasi publik atau *public scrutiny*, tanpa daya paksa yuridis yang mengikat.

Keterbatasan ini mengakibatkan partisipasi masyarakat dalam pemilihan tidak langsung menjadi tidak setara dengan partisipasi dalam pemilihan langsung. Dalam pemilihan langsung, masyarakat tidak hanya berpartisipasi melalui pemberian suara, tetapi juga dapat melaporkan pelanggaran kepada Bawaslu, mengikuti proses penanganan pelanggaran, dan bahkan menjadi saksi dalam proses adjudikasi. Sebaliknya, dalam pemilihan tidak langsung tanpa keberadaan Bawaslu, masyarakat kehilangan akses terhadap mekanisme formal untuk memastikan bahwa suara dan kepentingan mereka terakomodasi dalam proses pemilihan. Oleh karena itu, penguatan partisipasi masyarakat dalam pemilihan tidak langsung harus diikuti dengan pelembagaan mekanisme pengawasan yang melibatkan Bawaslu sebagai lembaga independen yang dapat menerima, memproses, dan menindaklanjuti aspirasi serta laporan masyarakat terkait dugaan pelanggaran dalam proses pemilihan.

FOKALISASI PENGAWASAN BAWASLU: TAHAPAN STRATEGIS DALAM PEMILIHAN TIDAK LANGSUNG

Dalam konteks pemilihan tidak langsung melalui DPRD, struktur dan tahapan pemilihan mengalami simplifikasi

signifikan dibandingkan dengan pemilihan langsung. Absennya tahapan kampanye massal, mobilisasi pemilih, dan logistik pemungutan suara yang melibatkan jutaan pemilih menyebabkan kompleksitas pengawasan berkurang secara kuantitatif. Namun demikian, reduksi kompleksitas ini tidak berarti bahwa kebutuhan akan pengawasan menjadi berkurang secara kualitatif. Justru sebaliknya, pemilihan tidak langsung memerlukan pengawasan yang bersifat intensif, fokusistik, dan strategis pada tahapan-tahapan krusial yang memiliki potensi tinggi terhadap praktik pelanggaran, khususnya pelanggaran yang bersifat transaksional dan elitis.

Berdasarkan analisis terhadap karakteristik pemilihan tidak langsung dan pengalaman implementasi UU Nomor 22 Tahun 2014, terdapat tiga tahapan strategis yang harus menjadi fokus pengawasan Bawaslu: pertama, tahap pencalonan (*nomination stage*); kedua, tahap uji publik dan fit and proper test; ketiga, tahap pemungutan suara di DPRD (*voting stage*). Ketiga tahapan ini merupakan titik kritis (*critical junctures*) di mana potensi pelanggaran—baik administratif maupun pidana—memiliki probabilitas tertinggi untuk terjadi.

Tahap Pencalonan: Pengawasan Persyaratan Administratif dan Integritas Calon

Tahap pencalonan merupakan gerbang awal yang menentukan kualitas dan legitimasi seluruh proses pemilihan. Pada tahap ini, Bawaslu harus melakukan pengawasan ketat terhadap pemenuhan persyaratan administratif bakal calon, yang mencakup: batas usia minimal sesuai peraturan perundang-undangan, kondisi kesehatan jasmani dan rohani, tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap, tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap, kepatuhan dalam pelaporan harta kekayaan penyelenggara negara (LHKPN) dan pemenuhan kewajiban perpajakan, tidak sedang dalam status pailit atau memiliki tanggungan utang yang merugikan keuangan negara, serta keabsahan dan keaslian dokumen persyaratan.

Pengawasan terhadap persyaratan administratif ini bukan sekadar formalitas prosedural, melainkan merupakan instrumen untuk memastikan bahwa hanya kandidat yang memenuhi standar integritas, kompetensi, dan legalitas yang dapat berkontestasi dalam pemilihan.

Pelanggaran administratif pada tahap ini dapat diselesaikan melalui mekanisme adjudikasi yang menghasilkan Putusan Bawaslu. Putusan tersebut dapat berupa diskualifikasi calon, perbaikan administrasi, atau sanksi administratif lainnya sesuai dengan gradasi pelanggaran yang terjadi.

Tahap Pencalonan: Pengawasan Politik Transaksional dan Aliran Dana

Selain pengawasan administratif, tahap pencalonan juga menjadi arena yang rawan terhadap praktik politik transaksional, khususnya dalam bentuk mahar politik, pemberian imbalan kepada partai politik atau fraksi, serta transaksi keuangan yang bertujuan untuk memperoleh dukungan politik di DPRD. Karakteristik pemilihan tidak langsung yang bersifat elitis dan tertutup menyebabkan praktik transaksional ini sulit terdeteksi oleh mekanisme pengawasan konvensional. Oleh karena itu, pengawasan Bawaslu harus diarahkan pada pola relasi, komunikasi, serta indikasi transaksi yang menyertai proses pencalonan sampai dengan pemungutan suara, termasuk pemberian imbalan dalam bentuk uang, fasilitas, janji jabatan, atau kompensasi lainnya yang ditujukan untuk memperoleh dukungan politik di DPRD.

Dalam konteks ini, pengawasan tidak dapat semata-mata bergantung pada laporan masyarakat atau partai politik, tetapi harus disertai dengan penelusuran aktif (*proactive investigation*) terhadap indikasi pelanggaran yang bersifat transaksional. Oleh karena itu, dalam desain pemilihan tidak langsung, Bawaslu seharusnya diberikan kewenangan untuk menelusuri, memeriksa, dan meminta klarifikasi terhadap aliran dana yang berkaitan dengan proses penjurangan bakal calon, pengusulan pencalonan, sampai dengan pemungutan suara yang dilakukan di DPRD. Kewenangan ini mencakup pemeriksaan sumber dana, pola penggunaan dana, serta keterkaitan antara aliran dana dengan dukungan politik yang diberikan oleh partai politik, fraksi, atau anggota DPRD. Tanpa kewenangan tersebut, pengawasan terhadap politik uang akan sulit dilakukan secara efektif, mengingat karakter transaksi yang bersifat tertutup dan elitis.

Pengawasan terhadap aliran dana juga berfungsi sebagai instrumen pencegahan sekaligus penindakan. Pada tahap pencegahan, Bawaslu dapat melakukan pemetaan risiko (*risk mapping*) dan memberikan peringatan dini (*early warning*) terhadap indikasi transaksi politik. Sementara itu, pada tahap penindakan, hasil penelusuran aliran dana

dapat menjadi dasar untuk menentukan adanya pelanggaran administratif maupun unsur tindak pidana politik uang yang memerlukan penanganan melalui mekanisme penegakan hukum melalui Sentra Gakkumdu. Dengan demikian, pemberian kewenangan pengawasan aliran dana kepada Bawaslu merupakan elemen kunci dalam membangun model pengawasan pemilihan tidak langsung yang efektif dan berintegritas.

PENGAWASAN DAN PENINDAKAN PELANGGARAN ADMINISTRATIF DALAM PEMILIHAN MELALUI DPRD

Dalam konteks pemilihan tidak langsung, rezim pelanggaran administratif tetap menjadi instrumen dominan dalam sistem penanganan pelanggaran pemilihan. Pelanggaran administratif mencakup berbagai bentuk ketidakpatuhan terhadap ketentuan normatif yang mengatur persyaratan, prosedur, dan mekanisme pemilihan. Bawaslu, sebagai lembaga pengawas pemilihan, harus melakukan supervisi ketat terhadap pemenuhan persyaratan administratif bakal calon, yang meliputi: batas usia minimal calon sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan, kesehatan jasmani dan rohani yang dibuktikan dengan surat keterangan dari lembaga kesehatan yang berwenang, tidak pernah dijatuhi pidana penjara

berdasarkan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih, tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap, kepatuhan dalam pelaporan harta kekayaan penyelenggara negara (LHKPN) dan pemenuhan kewajiban perpajakan, tidak sedang dalam status pailit atau memiliki tanggungan utang yang merugikan keuangan negara, keabsahan dan keaslian seluruh dokumen persyaratan yang diajukan, serta aspek-aspek administratif lainnya yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Pelanggaran administratif yang terjadi pada tahap pencalonan, termasuk sengketa mengenai prosedur pemilihan di DPRD, dapat diselesaikan melalui mekanisme adjudikasi yang menghasilkan Putusan Bawaslu. Putusan ini memiliki kekuatan hukum mengikat dan harus dilaksanakan oleh pihak-pihak yang terkait. Mekanisme adjudikasi administratif ini penting untuk memastikan bahwa setiap pelanggaran dapat diselesaikan secara cepat, transparan, dan akuntabel, tanpa harus menunggu proses peradilan yang memakan waktu lama. Namun demikian, apabila pelanggaran administratif tersebut mengandung unsur

pidana—misalnya pemalsuan dokumen, penggunaan dokumen palsu, atau korupsi dalam proses pencalonan—Bawaslu tetap berperan dalam menginisiasi proses penegakan hukum pidana melalui mekanisme Sentra Penegakan Hukum Terpadu (Gakkumdu). Gakkumdu merupakan forum koordinasi antara Bawaslu, Kepolisian, dan Kejaksaan dalam menangani tindak pidana pemilihan secara terpadu dan terintegrasi.

Dengan demikian, pengawasan pada tahapan pencalonan dalam pemilihan tidak langsung harus memadukan pendekatan administratif dan penindakan terhadap politik uang secara terintegrasi. Penempatan Bawaslu sebagai aktor pengawas utama pada fase ini menjadi kunci untuk memastikan bahwa proses pencalonan berlangsung secara transparan, akuntabel, dan bebas dari praktik transaksional yang mencederai prinsip demokrasi perwakilan. Lebih jauh, penguatan kewenangan adjudikasi Bawaslu dalam penanganan pelanggaran administratif akan memberikan kepastian hukum bagi seluruh pihak yang terlibat dalam pemilihan, sekaligus memperkuat legitimasi proses pemilihan secara keseluruhan.

PENGAWASAN DAN PENINDAKAN TERHADAP NETRALITAS APARATUR SIPIL NEGARA DALAM PEMILIHAN TIDAK LANGSUNG

Salah satu implikasi positif dari pemilihan tidak langsung melalui DPRD adalah potensi reduksi terhadap keterlibatan Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam politik praktis. Hal ini disebabkan oleh tidak adanya kampanye terbuka, kegiatan mobilisasi massa, serta aktivitas politik elektoral di ruang publik yang selama ini sering melibatkan ASN secara langsung maupun tidak langsung. Dalam pemilihan tidak langsung, proses pemilihan terpusat pada institusi DPRD dan internal partai politik, sehingga ruang interaksi antara calon kepala daerah dengan birokrasi pemerintahan menjadi lebih terbatas dan terstruktur.

Namun demikian, pengurangan keterlibatan ASN dalam politik praktis tersebut tidak sepenuhnya mengeliminasi potensi pelanggaran terhadap prinsip netralitas ASN. Salah satu bentuk pelanggaran yang tetap perlu menjadi objek pengawasan dan penindakan adalah penyalahgunaan relasi kekuasaan oleh petahana (*incumbent*). Dalam konteks ini, terdapat risiko bahwa petahana dapat memobilisasi ASN untuk mengumpulkan dana atau sumber daya

finansial, baik secara langsung maupun terselubung, yang kemudian digunakan sebagai sumber pembiayaan politik transaksional dalam proses Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota melalui DPRD. Praktik ini merupakan bentuk eksploitasi struktural terhadap birokrasi pemerintahan dan merupakan pelanggaran serius terhadap prinsip netralitas ASN sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara.

Oleh karena itu, dalam model pemilihan tidak langsung, pengawasan dan penindakan Bawaslu tidak perlu diarahkan pada aktivitas politik ASN secara luas—sebagaimana dalam pemilihan langsung—melainkan harus difokuskan secara spesifik pada praktik pemanfaatan ASN sebagai instrumen penggalangan dana politik oleh petahana. Dalam kerangka ini, Bawaslu perlu diberikan kewenangan untuk menelusuri aliran dana, relasi kuasa, serta keterlibatan aktor birokrasi dalam praktik transaksional yang berkaitan dengan pemilihan tidak langsung. Kewenangan ini mencakup pemeriksaan terhadap laporan keuangan instansi pemerintah, audit terhadap aktivitas keuangan yang tidak wajar, serta klarifikasi terhadap ASN yang diduga terlibat dalam penggalangan dana politik.

Pengawasan terhadap netralitas ASN dalam konteks pemilihan tidak langsung juga harus mencakup aspek pencegahan. Bawaslu dapat melakukan sosialisasi dan edukasi kepada ASN mengenai larangan terlibat dalam aktivitas politik praktis, termasuk larangan menjadi penggalang dana politik bagi calon kepala daerah. Selain itu, Bawaslu juga dapat bekerja sama dengan Badan Kepegawaian Negara dan Inspektorat Jenderal Kementerian/Lembaga untuk melakukan pengawasan bersama terhadap potensi pelanggaran netralitas ASN. Dengan demikian, meskipun pemilihan tidak langsung mengurangi mobilisasi serta ruang keterlibatan ASN dalam politik praktis secara umum, pengawasan terhadap aspek tertentu—khususnya penyalahgunaan kekuasaan oleh petahana—tetap menjadi urgensi yang tidak dapat diabaikan.

TANTANGAN PENGAWASAN PEMILIHAN TIDAK LANGSUNG DI ERA DIGITAL: KAMPANYE TERSELUBUNG DAN DISINFORMASI

Meskipun pemilihan tidak langsung melalui DPRD tidak mengenal kampanye terbuka sebagaimana dalam pemilihan langsung, aktivitas kampanye tetap dapat berlangsung di ruang digital (*digital sphere*). Media sosial, *influencer*, dan *content creator* berpotensi digunakan

untuk membangun opini dan dukungan politik secara tidak langsung, terutama pada tahap uji publik dan menjelang pemungutan suara di DPRD. Dalam konteks ini, konten materi kampanye di ruang digital harus tetap diatur dan diawasi secara ketat untuk memastikan bahwa proses pemilihan berlangsung sesuai dengan prinsip-prinsip integritas, transparansi, dan akuntabilitas.

Materi kampanye digital yang disampaikan tidak boleh mengandung unsur-unsur yang melanggar hukum, termasuk: konten yang mengandung suku, agama, ras, dan antargolongan (SARA), penyebaran informasi bohong atau hoax, disinformasi yang bertujuan menyesatkan publik, ujaran kebencian (*hate speech*), atau informasi menyesatkan lainnya yang dapat mengganggu proses pemilihan. Selain itu, penggunaan teknologi digital tertentu—seperti *bot*, *buzzer*, kecerdasan buatan (*Artificial Intelligence/AI*), *influencer*, atau pihak ketiga untuk mempengaruhi opini publik dan anggota DPRD—juga perlu diatur secara jelas agar tidak menjadi sarana kampanye terselubung yang sulit dikendalikan dan diawasi.

Permasalahan mendasar dalam pengawasan kampanye digital adalah belum adanya transparansi yang memadai, baik dari segi fitur teknologi,

narasi konten, maupun sumber pendanaan. Ketiadaan transparansi ini menjadi masalah besar dan turut mengacaukan informasi publik dalam proses pemilihan. Oleh karenanya, regulasi yang akan datang harus fokus pada beberapa aspek strategis, antara lain: **Pertama**, larangan penggunaan bot untuk kampanye politik, termasuk bot yang digunakan untuk memanipulasi algoritma *platform* digital. **Kedua**, kewajiban pengungkapan (*disclosure*) atas konten yang diproduksi menggunakan AI, termasuk *deepfake* dan konten sintesis lainnya. **Ketiga**, audit algoritma platform digital untuk mencegah penguatan konten berbahaya atau konten yang melanggar ketentuan pemilihan. **Keempat**, pembatasan dan pelaporan kontrak *buzzer* politik dalam laporan dana kampanye politik.

Pengaturan juga perlu mencakup iklan politik digital (*digital political advertising*), termasuk kewajiban registrasi seluruh akun sponsor politik kepada KPU serta pelaporan anggaran promosi digital, baik melalui media sosial maupun *platform* periklanan seperti Meta, Google, TikTok, dan platform digital lainnya. Selain itu, perlu diterapkan larangan terhadap iklan politik yang berasal dari pihak asing atau akun anonim, untuk mencegah intervensi asing dalam proses pemilihan domestik. Transparansi dalam pembiayaan

kampanye digital juga harus diperkuat dengan kewajiban pelaporan secara berkala kepada KPU dan Bawaslu, sehingga publik dapat mengakses informasi mengenai sumber dana dan pola penggunaan dana dalam kampanye digital.

Oleh karena itu, dalam konteks pemilihan tidak langsung, perlu adanya regulasi khusus mengenai kampanye di era digital, termasuk batasan aktivitas politik di media sosial, tanggung jawab *influencer* dan *content creator*, serta mekanisme pengawasan dan penindakan oleh Bawaslu. Tanpa pengaturan yang jelas dan komprehensif, ruang digital berpotensi menjadi celah baru bagi pelanggaran yang tidak terjangkau oleh mekanisme pengawasan formal, dan pada akhirnya dapat mengancam integritas proses pemilihan secara keseluruhan.

PENUTUP: REKONSTRUKSI KEWENANGAN BAWASLU SEBAGAI PRASYARAT PEMILIHAN TIDAK LANGSUNG YANG BERINTEGRITAS

Apabila pembentuk undang-undang memilih untuk kembali menerapkan mekanisme pemilihan tidak langsung melalui DPRD, maka desain pengawasan dan penindakan harus dirumuskan secara eksplisit, komprehensif, dan operasional dalam undang-undang. Pengalaman

implementasi UU Nomor 22 Tahun 2014 telah memberikan pelajaran berharga bahwa ketiadaan atribusi kewenangan kepada Bawaslu dan KPU dalam rezim pemilihan tidak langsung telah menimbulkan kekosongan pengawasan (*regulatory vacuum*), lemahnya fungsi pencegahan pelanggaran, serta ketidakjelasan mekanisme penegakan hukum. Kondisi ini berpotensi menciptakan ruang bagi praktik-praktik manipulatif, transaksional, dan koruptif yang dapat merusak integritas proses pemilihan secara fundamental.

Oleh karena itu, pengaturan pemilihan tidak langsung tidak dapat lagi diserahkan sepenuhnya kepada mekanisme internal DPRD tanpa pengawasan eksternal yang independen dan akuntabel. Sebaliknya, undang-undang harus secara tegas menempatkan Bawaslu sebagai lembaga pengawas yang memiliki kewenangan jelas, mengikat, dan dapat dipertanggungjawabkan. Kewenangan Bawaslu dalam konteks pemilihan tidak langsung harus mencakup dua rezim pelanggaran, yaitu pelanggaran administratif dan pelanggaran non-administratif (pidana). Pada rezim pelanggaran administratif, Bawaslu harus memiliki kewenangan adjudikasi untuk memutus pelanggaran dan menjatuhkan sanksi administratif. Sementara pada rezim pelanggaran pidana, Bawaslu harus

memiliki kewenangan koordinatif dalam kerangka Sentra Gakkumdu untuk menginisiasi proses penegakan hukum pidana.

Fokus pengawasan Bawaslu harus diarahkan pada tahapan-tahapan strategis yang memiliki potensi tinggi terhadap pelanggaran, khususnya: tahap pencalonan yang mencakup verifikasi persyaratan administratif dan pengawasan terhadap politik transaksional; tahap uji publik dan *fit and proper test* yang melibatkan evaluasi publik terhadap calon; serta tahap pemungutan suara di DPRD yang rawan terhadap praktik mahar politik dan politik transaksional. Selain itu, pengawasan juga harus mencakup perilaku partai politik dan fraksi DPRD dalam proses pemilihan, termasuk pengawasan terhadap aliran dana, pola komunikasi politik, dan indikasi transaksi yang bertujuan memperoleh dukungan politik.

Di era digital, pengawasan juga harus diperluas untuk mencakup kampanye terselubung di ruang digital, termasuk penggunaan bot, *buzzer*, AI, dan *influencer* untuk mempengaruhi opini publik dan anggota DPRD. Regulasi yang akan datang harus secara eksplisit mengatur batasan aktivitas kampanye digital, kewajiban transparansi dalam pembiayaan kampanye digital, serta

mekanisme pengawasan dan penindakan terhadap pelanggaran kampanye digital.

Dengan demikian, apabila pembentuk undang-undang tetap menghendaki pemilihan tidak langsung sebagai mekanisme pemilihan kepala daerah, maka penguatan kewenangan Bawaslu bukan sekadar opsi kebijakan, melainkan merupakan prasyarat mutlak (*conditio sine qua non*) bagi terwujudnya pemilihan yang berintegritas, transparan, akuntabel, dan legitimate. Tanpa penguatan kewenangan tersebut, pemilihan tidak langsung berpotensi mengulangi kelemahan normatif masa lalu dan justru memperbesar ruang pelanggaran yang sulit dikendalikan, sehingga pada akhirnya akan mengancam legitimasi demokratis dari proses pemilihan itu sendiri. (RH-MU).