ANALISIS KARAKTERISTIK PELANGGARAN SERTA MODEL PENGAWASAN PADA PENYELENGGARAAN PEMILIHAN KEPALA DAERAH SECARA LANGSUNG DAN TIDAK LANGSUNG MELALUI DPRD

TESIS

Oleh:

Nama Mahasiswa	**: Zieyad Alfeiyad Ahfi**
NIM	**: 22912049**
BKU	**: HTN-HAN**

PROGRAM STUDI HUKUM PROGRAM MAGISTER

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

2026

HALAMAN PERSETUJUAN

ANALISIS KARAKTERISTIK PELANGGARAN SERTA MODEL PENGAWASAN PADA PENYELENGGARAAN PEMILIHAN KEPALA DAERAH SECARA LANGSUNG DAN TIDAK LANGSUNG MELALUI DPRD

TESIS

Nama Mahasiswa : Zieyad Alfeiyad Ahfi, S.H

NIM : 22912049

BKU : HTN-HAN

Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing untuk diajukan kepada Tim Penguji dalam Ujian Akhir atau Tesis Program Magister (S2) Ilmu Hukum.

Pembimbing

Dr. Jamaludin Ghafur, S.H., M.H.

Yogyakarta, 7 Februari 2026

Mengetahui

Ketua Program Studi Hukum Program Magister

Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia

Prof. Dr. Sefriani, S.H., M.Hum.

HALAMAN PENGESAHAN

ANALISIS KARAKTERISTIK PELANGGARAN SERTA MODEL PENGAWASAN PADA PENYELENGGARAAN PEMILIHAN KEPALA DAERAH SECARA LANGSUNG DAN TIDAK LANGSUNG MELALUI DPRD

TESIS

Nama Mahasiswa : Zieyad Alfeiyad Ahfi, S.H

NIM : 22912049

BKU : HTN-HAN

Telah diujikan di hadapan Tim Penguji dalam Ujian Akhir atau Tesis dan dinyatakan **LULUS** pada 4 Maret 2026 Studi Hukum Program Magister (S2).

Pembimbing I

Dr. Jamaludin Ghafur, S.H., M.H. Yogyakarta, 4 Maret 2026

Penguji I

Prof. Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum. Yogyakarta, 4 Maret 2026

Penguji II

Dr. Sri Hastuti Puspitasari, S.H., M.H. Yogyakarta, 4 Maret 2026

Mengetahui

Ketua Program Studi Hukum Program Magister

Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia

Prof. Dr. Sefriani, S.H., M.Hum.

MOTTO

“Sebaik-baiknya hukum, apabila ia ditegakkan oleh penegak hukum yang korup, maka keadilan akan musthail diwujudkan. Sebaliknya, seburuk-buruknya hukum, apabila ia ditegakkan oleh penegak hukum yang bersih, maka keadilan tetap dapat menemukan jalannya.”

PERNYATAAN ORISINALITAS

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Zieyad Alfeiyad Ahfi

Nomor Induk Mahasiswa : 22912049

Program Studi : Magister Hukum

Menyatakan benar bahwa mahasiswa program Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta yang telah melakukan penulisan karya tulis ilmiah (Tugas Akhir) berupa Tesis dengan judul: **"ANALISIS KARAKTERISTIK PELANGGARAN SERTA MODEL PENGAWASAN PADA PENYELENGGARAAN PEMILIHAN KEPALA DAERAH SECARA LANGSUNG DAN TIDAK LANGSUNG MELALUI DPRD."**

Sehubungan dengan hal tersebut, dengan ini saya menyatakan bahwa karya tulis ini adalah benar-benar karya tulis saya yang dalam penyusunannnya tunduk dan patuh terhadap kaidah, etika dan norma-norma penulisan sebuah karya tulis ilmiah sesuai dengan ketentuan yang berlaku, bukan merupakan pengambi-alihan tulisan atau pemikiran orang lain. Apabila di kemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan Tesis ini adalah hasil karya orang lain, saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut. Demikian surat ini saya buat dengan sebenar-benarnya dalam kondisi sehat dan tidak dalam tekanan siapapun.

Yogyakarta, 20 Februari 2026

(Zieyad Alfeiyad Ahfi)

KATA PENGANTAR

Assalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh.

Puji syukur kehadiran Allah SWT yang telah memberikan nikmat, rahmat dan hidayah-NYA sehingga penulis dapat menyelesaikan Tesis dengan judul "Analisis Karakteristik Pelanggaran Serta Model Pengawasan Pada Penyelenggaraa Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung Dan Tidak Langsung Melalui DPRD."

Penulisan karya ini untuk memenuhi tugas akhir (Tesis) guna meraih gelar Magister Hukum pada Program Studi Hukum Program Magister Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia (FH UII). Harapannya karya ilmiah ini dapat bermanfaat bagi siapa saja yang ingin mempelajari tentang hukum pemilihan umum dan khususnya pemilihan kepala daerah, baik yang dilakukan secara langsung maupun terhadap wacana yang tengah berkembang, yakni tidak langsung (dipilih oleh DPRD).

Selain itu, Penulis juga ingin menyampaikan bahwa penulisan karya tulis ini tidak mungkin terselesaikan dengan baik tanpa adanya dukungan, arahan dan bimbingan dari berbagai pihak. Oleh karena itu ucapan terima kasih yang setinggi-tinggi penulis haturkan kepada:

1. Allah SWT atas segala nikmat, rahmat, dan karunianya yang melimpah serta selalu membuka jalan kemudahan-demi kemudahan kepada penulis dalam menyusun dan menyelesaikan Tesis ini;
2. Bapak Dr. Jamaludin Ghafur, S.H., M.H, selaku Dosen Pembimbing dalam penulisan Tesis ini. Terima kasih atas bimbingan dan arahan yang begitu berarti kepada penulis hingga dapat menyelesaikan Tesis ini dengan baik;

3. Ibu Prof. Dr. Ni’matul Huda, S.H., M.Hum dan Dr. Sri Hastuti Puspitasari, S.H., M.H selaku Dosen Penguji dalam penulisan Tesis ini. Terima kasih atas arahan yang begitu bermanfaat kepada Penulis hingga dapat menyelesaikan Tesis ini dengan baik;
4. Ayah, Ibu, abang, adik, dan keluarga yang telah mendukung dari sisi materil maupun non-materil yang dukunganya begitu bermanfaat atas lancarnya penyelesaian studi dan khususnya Tesis ini dengan baik;
5. Bapak dan Ibu Dosen, khususnya yang berada di lingkungan HTN-HAN yang dengan didikan dan ilmunya, bermanfaat bagi pembangunan karakter dan akademik Penulis;
6. Sivitas akademika di lingkungan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah banyak membantu Penulis dalam proses menyelesaikan studi ini;
7. Sahabat, teman, yang namanya tidak bisa Penulis sebutkan satu-persatu tetapi akan selalu dikenang di dalam memori perjalanan Penulis sampai kapanpun;

Semoga segala dukungan, bantuan, upaya yang diberikan kepada Penulis, memiliki nilai pahala di sisi Allah SWT. *Wassalamualaikum Warahmatullahi Wabarakatuh.*

Yogyakarta, 5 Maret 2026

Zieyad Alfeiyad Ahfi, S.H

DAFTAR ISI

HALAMAN PERSETUJUAN **2**

HALAMAN PENGESAHAN **3**

MOTTO **4**

PERNYATAAN ORISINALITAS **5**

KATA PENGANTAR **6**

ABSTRAK **10**

ABSTRACT **11**

BAB I PENDAHULUAN **12**

A. Latar Belakang Masalah 12

B. Rumusan Masalah 26

C. Tujuan Penelitian 26

D. Manfaat Penelitian 26

E. Tinjauan Pustaka 27

F. Kerangka Teori 31
1. Demokrasi 31
2. Pemilihan Umum 35
3. Penegakan Hukum 43

G. Definisi Operasional 48

H. Metode Penelitian 49
1. Jenis Penelitian 49
2. Objek Penelitian 49
3. Pendekatan Penelitian 49
4. Data Penelitian 50
5. Teknik Pengumpulan Data 52
6. Pengolahan Data dan Analisis Data 52

I. Sistematika Penulisan 53

BAB II TEORI TENTANG DEMOKRATISASI PEMILIHAN KEPALA DAERAH SECARA LANGSUNG DAN OLEH DPRD SERTA PENEGAKAN HUKUM PILKADA **54**

A. Demokratisasi Pemilihan Kepala daerah Secara Langsung dan Oleh DPRD……54
1. Demokratisasi Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung Oleh Rakyat 56
2. Demokratisasi Pemilihan Kepala daerah Secara Tidak Langsung Oleh DPRD…….58

B. Penegakan Hukum Pilkada 64
1. Substansi Hukum Pilkada 66
2. Struktur Hukum Pilkada 68
3. Budaya Hukum Pilkada 71

BAB III PERBEDAAN KARAKTERISTIK PELANGGARAN, HAMBATAN DAN TANTANGAN SERTA SOLUSI DALAM PENGAWASAN ANTARA PILKADA LANGSUNG DAN OLEH DPRD **75**

A. Karakteristik Pelanggaran Pada Penyelenggaraan Pilkada yang Dilakukan Oleh DPRD 77
1. Korupsi 78
2. Kolusi 82
3. Nepotisme 88

B. Karakteristik Pelanggaran Pada Penyelenggaraan Pilkada yang Dilakukan Secara Langsung 95
1. Pelanggaran Administrasi 99
2. Pelanggaran yang Bersifat Terstruktur, Sistematis, dan Masif 102
3. Pelanggaran Kode Etik Penyelenggara Pemilihan 107
4. Tindak Pidana Pemilihan 113
5. Pelanggaran Hukum Lain yang Berkaitan dengan Pemilihan 123

C. Hambatan dan Tantangan Dalam Pengawasan Pilkada Tidak Langsung 136
1. Pelanggaran Terjadi Secara Tertutup 137
2. Politik Uang Menjadi Lebih Terpusat dan Sulit Dibuktikan 140
3. Kaburnya Batas antara Pelanggaran Pilkada dan Kebebasan Memilih Anggota DPRD 144

D. Hambatan dan Tantangan Dalam Pengawasan Pilkada Langsung 147
1. Terlalu Banyaknya Subjek dan Luasnya Ruang yang Harus Diawasi 148
2. Intervensi Kekuasaan dan Potensi Ketidaknetralan Penyelenggara 151
3. Keterbatasan Regulasi 156
4. Keterbaatasan Bawaslu dalam Penegakan Hukum Pidana 164

E. Solusi Menghadapi Hambatan dan Tantangan Pilkada yang Dilakukan Secara Tidak Langsung Oleh DPRD 167
1. Proses Pemilihan Harus Didesain Secara Transparan 167
2. Sistem Pengawasan Eksternal Menjadi Keharusan Mutlak 170
3. Penegasan Batas Pelanggaran 172

F. Solusi Menghadapi Hambatan dan Tantangan Pilkada Secara Langsung 174
1. Memperkuat Kapasitas Pengawasan 175
2. Melepaskan Bawaslu dari Ketergantungan Terhadap Aktor Politik 178
3. Memperkuat Desain Regulasi 184
4. Memperkuat Kewenangan Bawaslu dalam Penindakan Pidana 187

BAB IV PENUTUP 191

A. Kesimpulan 191

B. Saran 192

DAFTAR PUSTAKA 195

ABSTRAK

Wacana mengembalikan sistem pemilihan kepala daerah kepada DPRD sebenarnya adalah wacana lama yang kembali berhembus pasca Pilkada 2024 selesai dilaksanakan. Namun, berdasarkan latar belakang yang telah penulis uraikan, baik Pilkada langsung ataupun tidak langsung, sama-sama memiliki potensi kecurangan. Oleh karena itu, penulisan ini hanya berfokus menganalisis tentang karakteristik pelanggaran dan model pengawasan di antara keduanya, untuk memperoleh gambaran model Pilkada mana yang pelanggaran dan pengawasannya lebih efektif untuk ditegakkan. Jenis penelitian ini adalah penelitian hukum normatif yang ditunjang dengan wawancara, yang dituliskan secara deskriptif kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pada Pilkada tidak langsung, karakteristik pelanggarannya cenderung bersifat tertutup dan elitis karena melibatkan aktor yang terbatas, sehingga membuka ruang bagi praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN). Sebaliknya, pada Pilkada langsung, pelanggarannya bersifat lebih terbuka dan massif karena melibatkan banyak aktor, seperti pasangan calon, partai politik, tim sukses, relawan, pemilih, aparatur desa, ASN, hingga penyelenggara pemilihan, dengan bentuk pelanggaran yang beragam, mulai dari pelanggaran administrasi, pelanggaran TSM, pelanggaran kode etik, hingga tindak pidana pemilihan, serta pelanggaran hukum lain yang berkaitan dengan pemilihan. Dari sisi pengawasan, Pilkada tidak langsung menghadapi tantangan berupa sulitnya mendeteksi pelanggaran yang bersifat tertutup serta kaburnya batas antara pelanggaran Pilkada dan kebebasan memilih anggota DPRD. Sementara itu, Pilkada langsung menghadapi hambatan berupa banyaknya subjek yang diawasi, luasnya wilayah pengawasan, potensi intervensi kekuasaan, serta keterbatasan regulasi dan kewenangan lembaga pengawas. Oleh karena itu, solusi yang penulis tawarkan pada mekanisme Pilkada tidak langsung adalah dengan merancang proses pemilihan yang lebih transparan dan akuntabel, membuka ruang pengawasan eksternal oleh masyarakat sipil dan lembaga independen, serta memperjelas batas antara pelanggaran pemilihan dan kebebasan memilih anggota DPRD agar penegakan hukum dapat dilakukan secara lebih tegas. Sementara itu, dalam mekanisme Pilkada langsung, solusi yang ditawarkan meliputi penguatan kapasitas kelembagaan pengawas, penguatan independensi lembaga pengawas dari pengaruh aktor politik, penyempurnaan desain regulasi untuk mempertegas norma yang multitafsir, perluasan akses pengawas terhadap sistem informasi pencalonan, serta penguatan kewenangan dalam penindakan pelanggaran, termasuk dalam aspek pidana pemilihan dan penanganan praktik mahar politik.

Kata Kunci: Pilkada, Pelanggaran Pilkada, Pengawasan Pilkada.

ABSTRACT

The discourse on returning the regional head election system to the Regional People's Representative Council (DPRD) is actually an old discourse that has resurfaced after the 2024 local elections were completed. However, based on the background explained by the author, both direct and indirect local elections have the potential for fraud. Therefore, this writing focuses only on analyzing the characteristics of violations and the supervision models between the two, to gain an overview of which local election model has more effective enforcement against violations and supervision. This type of research is normative legal research supported by interviews, which is written descriptively and qualitatively. The results of the study show that in indirect local elections, the characteristics of violations tend to be closed and elitist because they involve limited actors, thus opening spaces for practices of corruption, collusion, and nepotism (KKN). Conversely, in direct regional elections, violations are more open and massive because they involve many actors, such as candidate pairs, political parties, campaign teams, volunteers, voters, village officials, civil servants, and election organizers, with various forms of violations, ranging from administrative violations, TSM violations, code of ethics violations, to election crimes, as well as other legal violations related to the elections. From a supervision perspective, indirect regional elections face challenges in detecting closed violations and the blurred line between election violations and the freedom to choose members of the regional house of representatives. Meanwhile, direct regional elections face obstacles due to the many subjects being monitored, the wide area of supervision, the potential for power intervention, as well as the limitations of regulations and the authority of supervisory institutions. Therefore, the solution offered by the author for the indirect regional head election mechanism is to design a more transparent and accountable election process, open space for external oversight by civil society and independent institutions, as well as clarify the boundary between election violations and the freedom to choose members of the regional parliament so that law enforcement can be carried out more firmly. Meanwhile, in the direct regional head election mechanism, the solutions offered include strengthening the capacity of supervisory institutions, reinforcing the independence of supervisory institutions from the influence of political actors, refining regulatory design to clarify norms that are subject to multiple interpretations, expanding supervisors' access to candidate information systems, and strengthening authority in sanctioning violations, including aspects of election crimes and handling political dowry practices.

Keywords: Regional Elections, Regional Election Violations, Regional Election Supervision.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Saat ini Indonesia masih berada di tahap proses konsolidasi demokrasi,[1]yakni upaya untuk memperkuat dan memastikan bahwa sistem demokrasi dapat menjamin terwujudnya stabilitas politik, partisipasi aktif masyarakat, penegakan hukum yang adil, serta jaminan terhadap perlindungan hak asasi manusia. Salah satu wujud dari upaya konsolidasi demokrasi itu juga dapat diukur dari kualitas pemilihan umum (Pemilu) yang dilakukan secara berkala dengan prinsip jujur, adil, terbuka, dan bebas.[2]

Di negara-negara demokrasi yang sudah matang, penyelenggaraan Pemilu telah menjadi bagian dari rutinitas pemerintahan yang mapan. Pemilu dianggap sebagai mekanisme formal untuk melanjutkan suksesi pemerintahan. Alasan kenapa Pemilu menjadi salah satu tolak ukur dari keberhasilan sistem demokrasi adalah karena Pemilu merupakan sarana bagi rakyat untuk menggunakan hak politiknya dengan berpegang pada prinsip bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat.[3]

Prinsip tersebut dituangkan di dalam Pasal 1 Ayat (1) dan (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) yang menyebutkan bahwa Indonesia adalah negara kesatuan yang berlandaskan pada kedaulatan rakyat.[4] Tujuan dari dipertegasnya prinsip kedaulatan rakyat di dalam UUD 1945 adalah untuk memberikan batas demarkasi yang jelas, sehingga tidak

---

[1] Iwan Satriawan dan Khairil Azmi Mochtar, *Democratic Transition and Constitutional Justice: Post Reformasi Constitutional Adjudication in Indonesia*, (Kuala Lumpur: IIUM Press, 2020), 42-44.

[2] Affan Gafar, *Politik Indonesia; Transisi Menuju Demokrasi*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2000), 7.

[3] Chusnul Mar'iyah, "Pemilihan Umum, Partai Politik dan Demokrasi: Antara Tafsir Konstitusi dan Praktik Politik," *Jurnal Ketatanegaraan*, Vol 005, (Desember 2017): 90.

[4] Jimly Asshiddiqie, *Menuju Negara Hukum Yang Demokratis*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008), 531.

ada ruang bagi pihak-pihak yang ingin mengurangi atau membatasi hak politik rakyat dalam menentukan pemimpin dan kebijakan yang akan diambil.[5]

Hak politik rakyat di dalam Pemilu terbagi menadi dua, yakni hak dipilih dan hak memilih. Ketentuan ini tertuang di dalam Pasal 43 Ayat (1) Undang-undang Nomor 39 tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia yang menyatakan bahwa: *"setiap warga negara berhak untuk memilih dan dipilih dalam pemilihan umum berdasarkan persamaan hak melalui pemungutan suara yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan."*

Dalam menggunakan hak dipilihnya di dalam Pemilu, rakyat berhak mengajukan diri sebagai calon legislatif seperti DPR, DPD, DPRD, dan eksekutif seperti Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah dan Presiden/Wakil Presiden melalui mekanisme yang diatur oleh undang-undang. Sementara dalam menggunakan hak memilihnya, rakyat berhak menggunakan hak suaranya untuk menentukan siapa saja calon yang layak untuk dipilih melalui suatu penyelenggaraan pemilihan yang dilakukan secara berkala yang diatur oleh undang-undang.[6]

Apabila merujuk pada dasar pemberlakukan Pemilu, terdapat perbedaan mendasar antara Pemilu dan Pilkada (pemilihan kepala daerah). Pemilu secara eksplisit tertuang di Pasal 22E UUD 1945 yang menyatakan; Ayat (1) *"Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali";* Ayat (2) *"Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah";* Ayat (3) *"Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah Partai Politik";* Ayat (4)

[5] Khairul Fahmi, *Pemilihan Umum dan Kedaulatan Rakyat*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2011), 36.

[6] Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, (Jakarta: PT Bhuana Ilmu Popular, 2007), 752.

“Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan” dan; Ayat (5) *“Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.”*

Pasal 22E UUD 1945 tersebut pada intinya menyatakan bahwa setiap warga negara yang telah memenuhi syarat menurut peraturan perundangan-undangan memiliki hak untuk memilih dan dipilih secara langsung dengan transparan dan adil dalam kurun waktu setiap lima tahun sekali untuk menentukan anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)**,** Presiden dan Wakil Presiden**,** serta Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang diikuti oleh partai politik sebagai wadah utama untuk menyalurkan aspirasi politik bagi rakyat, dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang diikuti oleh perseorangan untuk mewakili kepentingan daerah di tingkat nasional, yang mekanisme pemilihannya diselenggarakan oleh sebuah lembaga komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri**.**

Sementara untuk Pilkada, yakni Gubernur/Wakil Gubernur, Walikota/Wakil Walikota atau Bupati/Wakil Bupati tidak disebutkan sebagai bagian dari rezim Pemilu sebagaimana Pemilu Presiden, DPR, DPD dan DPRD di Pasal 22E. Adapun norma dasar yang dijadikan pedoman penyelenggaraan Pilkada adalah Pasal 18 Ayat (4) UUD 1945 yang berbunyi: *"Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota yang dipilih secara demokratis."*

Berbeda dengan Pemilu yang tegas menyatakan bahwa “pemilihan umum dilaksanakan secara langsung,” Pilkada hanya menyatakan “dipilih secara demokratis.” Ketiadaan penjelasan lebih lanjut mengenai istilah pada frasa "dipilih secara demokratis" tersebut membuka ruang interpretasi atau *open legal policy* bagi pembentuk undang-undang, sehingga pembentuk undang-undang memiliki keleluasaan untuk menentukan sistem dan mekanisme Pilkada.

Menurut sejarah dan ketentuan yang pernah berlaku di Indonesia, Pilkada bisa dilakukan dengan mekanisme pemilihan langsung (dipilih oleh rakyat secara langsung melalui sistem *one man one vote*) dan mekanisme pemilihan tidak langsung (dipilih melalui lembaga perwakilan, yakni oleh DPRD). Sebagaimana yang diterangkan oleh Jimly Asshiddiqie, bahwa frasa "dipilih secara demokratis" memiliki makna yang fleksibel dan tidak terbatas pada satu mekanisme tertentu. Frasa ini mencakup baik pemilihan langsung oleh rakyat maupun pemilihan tidak langsung, seperti Pilkada yang dilakukan oleh DPRD. Pada intinya, istilah ini memungkinkan berbagai model pemilihan selama tetap mencerminkan prinsip-prinsip demokrasi.[7]

Ketika reformasi, sistem pemilihan kepala daerah mengalami perubahan penting, yakni dengan hadirnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Hadirnya UU tersebut mendorong percepatan proses demokratisasi di lembaga perwakilan rakyat dalam pemilihan kepala daerah, baik di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota. Perubahan ini pada awalnya mendapat sambutan positif dari masyarakat di daerah, karena selama ini posisi Gubernur, Bupati, dan wali kota umumnya diisi oleh figur yang dikirim dan ditunjuk dari pemerintah pusat dengan latar belakang militer (ABRI), birokrasi, atau yang berasal dari Golkar atau yang dikenal dengan istilah “jalur ABG”.[8]

Pasal 34 Ayat (1) di undang-undang tersebut menyebutkan bahwa “*Pengisian jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dilakukan oleh DPRD melalui pemilihan secara bersamaan.”* Saat itu, kepala daerah dan Wakil kepala daerah dipilih secara tidak langsung melalui mekanisme pemilihan oleh DPRD. Pemilihan tidak langsung ini dianggap sesuai dengan semangat

[7] Jimly Asshiddiqie, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, (Jakarta: Pusat Studi HTN FH UI, 2002), 22

[8] M Aqil Irham, *Demokrasi Muka Dua: Membaca Ulang Pilkada Indonesia (Jakarta: KPG, 2016),* 3.

desentralisasi yang kuat pada masa itu, di mana DPRD memiliki peran utama sebagai perwakilan rakyat daerah dalam memilih kepala daerah.

Seiring berjalannya waktu, tepatnya di tahun 2004, terjadi pergeseran sistem. Pilkada yang sebelumnya dipilih oleh DPRD dituntut berubah menjadi pemilihan langsung oleh rakyat yang ditandai dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Di dalam Pasal 24 Ayat (5) tegas menyatakan bahwa: "*Kepala daerah dan Wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat di daerah yang bersangkutan."* Hasilnya, di tahun 2005, untuk pertama kalinya Pilkada dilakukan secara langsung oleh rakyat dan dilaksanakan di 226 daerah, dengan rentang waktu pelaksanaan antara bulan Juni hingga Desember.[9]

Pergantian sistem Pilkada tersebut bukanlah dilakukan tanpa alasan. Perubahan ini muncul sebagai respons terhadap menguatnya konsep otonomi daerah (desentralisasi) yang mensyarati adanya pemilihan kepala daerah[10] dan yang paling utama adalah karena tingginya praktik politik uang yang melibatkan anggota DPRD di dalam pemilihan kepala daerah.

Pada saat itu, fenomena jual-beli dukungan dan jual-beli kursi menjadi pola yang mengkhawatirkan. Suara para anggota DPRD digadaikan bukan untuk berdasarkan pertimbangan ideologis, melainkan berdasarkan pertimbangan pragmatis demi memenangkan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah

[9] Kompas.id, "Sejarah Pelaksanaan Pilkada Serentak di Indonesia," https://www.kompas.id/artikel/sejarah-pelaksanaan-pilkada-serentak-di-indonesia diposting terakhir pada 26 November 2024.

[10] Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum Dan Ham Ri, *Laporan Akhir Pengkajian Hukum Tentang Pemilihan Kepala Daerah* (Jakarta: BPHN Kumham, 2009), 30

tertentu,[11] sehingga Pilkada menjadi arena yang dilumuri praktik banal politik uang yang mencederai prinsip kedaulatan rakyat.

Menurut Ari Junaedi, seorang jurnalis yang mencatat peristiwa pemilihan kepala daerah pada tahun 2000, ia menemukan seorang calon Bupati di salah satu kabupaten di Sulawesi Selatan berupaya memenangkan pemilihan kepala daerah yang saat itu dilakukan melalui mekanisme pemilihan oleh anggota DPRD dengan menggunakan cara yang tidak etis. Menurut catatan jurnalistiknya, calon kepala daerah tersebut memberikan sejumlah uang kepada anggota DPRD agar memperoleh dukungan lebih dari setengah jumlah anggota dewan untuk menjadi Bupati.[12]

Menurut catatan Harian Kompas, pada periode 1999 hingga 2004 ketika pemilihan kepala daerah masih dilakukan oleh DPRD, praktik suap terhadap anggota dewan kerap terjadi. Menurut pemberitaan Kompas tanggal 14 Maret 2000 misalnya, disebutkan bahwa sejumlah calon kepala daerah memberikan suap kepada anggota DPRD agar memilih mereka. Nilai suap yang diterima setiap anggota DPRD bahkan dilaporkan berkisar di angka Rp500 juta.[13]

Fenomena ini juga disorot oleh Dede Mariana. Ia mengatakan bahwa gejolak yang terjadi pada Pilkada yang dipilih oleh DPRD disebabkan karena adanya distorsi terhadap aspirasi publik, indikasi praktik politik uang, serta dominasi oligarki partai. Hal ini terlihat dari intervensi Dewan Pimpinan Pusat (DPP) partai dalam menentukan calon kepala daerah yang didukung oleh fraksi.[14]

---

[11] Kompas.id, "Pilkada Lewat DPRD Rentan Jadi Bancakan Koalisi Penguasa,", https://www.kompas.id/artikel/Pilkada-lewat-dprd-rentan-jadi-bancakan-koalisi-penguasa?open_from=Search_Result_Page, diposting terakhir pada 13 Desember 2024.

[12] Kompas.com, "Pilkada Lewat DPRD: Robohnya Demokrasi Kami," https://nasional.kompas.com/read/2024/12/19/06480291/Pilkada-lewat-dprd-robohnya-demokrasi-kami diposting terakhir pada 19 Desember 2024.

[13] Harian Kompas, "Pilkada oleh DPRD Melenceng dari Semangat Reformasi," https://www.kompas.id/artikel/Pilkada-oleh-dprd-melenceng-dari-semangat-reformasi diposting terakhir pada tanggal 19 November 2019.

[14] Dede Mariana, *Dinamika Demokrasi dan Perpolitikan Lokal di Indonesia*, (Bandung: AIPI Bandung Puslit KP2W Lembaga Penelitian Unpad, 2007) 47.

Bahkan pada masa pemilihan kepala daerah oleh DPRD, biaya politik yang harus dikeluarkan calon tidak berhenti setelah ia terpilih. Setelah menjabat, calon terpilih justru berpotensi mengeluarkan biaya politik yang lebih besar. Hal ini terjadi karena kepala daerah terpilih sering kali merasa memiliki kewajiban untuk membalas dukungan anggota DPRD yang telah memilihnya. Kondisi tersebut membuka peluang terjadinya praktik koruptif dalam pembuatan kebijakan. Bentuk kerja sama tidak sehat seperti ini sulit terdeteksi, terlebih dengan sistem pengawasan yang masih lemah.[15]

Selain itu, kebijakan yang dihasilkan berpotensi bersifat elitis karena hanya diputuskan oleh kepala daerah bersama DPRD tanpa melibatkan masyarakat sebagai pihak yang menjadi sasaran kebijakan tersebut. Lebih jauh, wacana untuk mengembalikan mekanisme pemilihan kepala daerah melalui DPRD dianggap menyimpang dari semangat reformasi yang menekankan pentingnya pemerintahan yang terbuka dan dapat dijangkau oleh masyarakat.[16] Atas berbagai praktik culas itulah mekanisme pemilihan kepala daerah yang sebelumnya menjadi kewenangan DPRD diubah menjadi dipilih secara langsung oleh rakyat.

Kemudian, setelah selama 10 tahun lamanya kepala daerah dipilih secara langsung, di akhir pemerintahan periode kedua Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY), DPR sempat merubah mekanisme pemilihan kepala daerah dengan mengembalikannya kepada DPRD. Pada tahun 2014, melalui proses pemungutan suara (voting), Rancangan Undang-Undang Pemilu Kepala Daerah (RUU Pilkada) disetujui oleh DPR dengan menetapkan bahwa mekanisme pemilihan kepala daerah dikembalikan lagi kepada DPRD.[17]

---

[15] *Ibid*
[16] *Ibid*
[17] Sekretariat Kabinet RI, "Pilkada Kembali ke DPRD, Pemerintah Hormati Keputusan DPR", https://setkab.go.id/Pilkada-kembali-ke-dprd-pemerintah-hormati-keputusan-dpr/ , diposting terakhir pada tanggal 26 September 2014.

Alih-alih mendapat dukungan publik, sebaliknya, justru keputusan DPR yang mengesahkan RUU Pilkada dengan ketentuan mengembalikan mekanisme pemilihan kepala daerah oleh DPRD tersebut mendapat penolakan yang masif dari masyarakat sipil. Mulai dari akademisi, aktivis, mahasiswa, hingga masyarakat yang berasal dari beragam latar belakang. Mereka menuntut agar UU Pilkada dibatalkan karena dianggap merampok hak rakyat dalam memilih kepala daerah.[18]

Atas desakan dan menguatnya gelombang rakyat menuntut pembatalan tersebut, pada Kamis, 2 Oktober 2014, Presiden SBY menerbitkan dua peraturan pemerintah pengganti undang-undang (Perppu) yang berkaitan dengan pemilihan kepala daerah. Salah satu di antaranya adalah Perppu Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota yang mencabut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014.[19] Selanjutnya, pada 20 Januari 2015, Perppu itu kemudian disetujui oleh DPR secara aklamasi menjadi undang-undang.[20] Maka kemudian lahirlah Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota yang di dalamnya memuat Pasal 2 yang mengatur bahwa *"Pemilihan dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil."*

Beberapa tahun kemudian, di tahun 2022, melalui Putusan Nomor 85/PUU-XX/2022, MK memutus konflik hukum terkait perdebatan pemisahan antara Pemilu dan Pilkada yang terjadi sebelumnya. Pada putusan tersebut, MK mengacu pada prinsip *original intent* atau maksud asli dari para perumus UUD 1945 yang menyimpulkan bahwa baik Pemilu maupun Pilkada, merupakan bagian

---

[18] Detik.com, "Aktivis dan Mahasiswa Yogya Galang KTP Tolak Pilkada Lewat DPRD," https://news.detik.com/berita/d-2708266/aktivis-dan-mahasiswa-yogya-galang-ktp-tolak-Pilkada-lewat-dprd diposting terakhir pada tanggal 2 Oktober 2014.

[19] Kompas.com. "Batalkan Pilkada Tak Langsung, Presiden SBY Terbitkan 2 Perppu!," https://nasional.kompas.com/read/2014/10/02/21435921/Batalkan.Pilkada.Tak.Langsung.Presiden.SBY.Terbitkan.2.Perppu diposting terakhir pada tanggal 2 Oktober 2014.

[20] Sekretariat Kabinet RI, "Perppu Pilkada Jadi UU, Kini Gubernur, Bupati dan Walikota Tetap Dipilih Langsung Oleh Rakyat," https://setkab.go.id/perppu-Pilkada-jadi-uu-kini-gubernur-Bupati-dan-Walikota-tetap-dipilih-langsung-oleh-rakyat/ diposting terakhir pada tanggal 20 Januari 2015.

dari satu kesatuan rezim yang diatur di dalam konstitusi. Pada pertimbangannya, di poin 3.17, pada intinya MK menyatakan bahwa prinsip Pemilu dalam praktiknya bukan hanya berlaku untuk pemilihan umum nasional saja (pilpres dan pileg), namun juga mendasari pelaksanaan Pilkada. Artinya, secara tegas MK menyatakan bahwa rezim Pilkada juga menggunakan prinsip yang sama dengan Pemilu, yakni langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil.

Kendati undang-undang maupun putusan MK sudah memberikan penegasan yang jelas bahwa Pilkada harus dilaksanakan secara langsung, wacana untuk merubah Pilkada menjadi tidak langsung masih terus digaungkan oleh pemerintah maupun DPR. Beberapa tahun kemudian, tepatnya setelah terselenggaranya Pilkada serentak 2024, wacana untuk mengembalikan pemilihan kepala daerah melalui lembaga DPRD kembali mencuat.

Usulan ini pertama kali muncul pada puncak perayaan Hari Ulang Tahun (HUT) ke-60 Partai Golkar yang berlangsung pada 12 Desember 2024. Wacana tersebut menguat karena disampaikan secara langsung oleh Presiden RI ke-8 Prabowo Subianto. Pada kesempatan tersebut, Prabowo yang sekaligus adalah ketua umum Partai Gerindra secara khusus menyinggung wacana pemilihan kepala daerah untuk dikembalikan melalui mekanisme pemilihan di DPRD.[21]

Wacana tersebut disambut serius oleh berbagai ketua umum partai politik. Salah satunya adalah Ketua Umum Partai Golkar Bahlil Lahadialia. Menurut Bahlil, usulan perubahan mekanisme Pilkada ini muncul karena adanya kebutuhan untuk mengevaluasi sistem yang berjalan saat ini, terutama terkait biaya politik yang tinggi dan potensi konflik sosial yang sering muncul dalam Pilkada

[21] Kompas.id, "Wacana Pilkada Tidak Langsung: Kemunduran Demokrasi?", https://www.kompas.id/artikel/wacana-Pilkada-tidak-langsung-kemunduran-demokrasi?open_from=Search_Result_Page diposting terakhir pada 27 Desember 2024.

langsung. Ia menilai bahwa pemilihan melalui DPRD dapat menjadi alternatif untuk menekan ongkos politik dan menjaga stabilitas di daerah.[22]

Selain itu, juga disampaikan oleh Ketua Umum Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) Muhaimin Sikandar. Pada acara Peringatan Hari Lahir ke-27 PKB di Jakarta pada 23 Juli 2025, Muhaimin menyampaikan bahwa sikap PKB mengenai mekanisme pemilihan kepala daerah perlu direformasi secara menyeluruh, termasuk mengganti Pilkada langsung dengan sistem pemilihan tidak langsung. Ia menawarkan dua opsi, pertama penunjukan kepala daerah oleh pemerintah pusat, atau kedua pemilihan melalui DPRD.[23]

Selanjutnya, disampaikan juga oleh Menteri Dalam Negeri Tito Karnavian di dalam satu pernyatannya yang membuka ruang bagi terbukanya wacana untuk merubah Pilkada menjadi tidak langsung. Ia menyebut bahwa mengenai wacana sistem Pilkada, baik langsung, melalui DPRD ataupun asimetris, persoalan tersebut adalah persoalan yang perlu dikaji bersama.[24]

Salah satu alasan dari munculnya wacana tersebut di antaramya adalah karena Pilkada langsung disebut berbiaya mahal. Baik biaya yang dikeluarkan oleh penyelenggara maupun yang dikeluarkan oleh partai politik atau pasangan calon kepala daerah yang bertarung di dalam kontestasi Pilkada. Terkait anggaran yang dihabiskan untuk penyelenggaraan Pilkada langsung dan serentak di tahun 2024 menurut data yang disampaikan Kementerian Keuangan RI adalah mencapai Rp. 37,52 triliun, yang sepenuhnya bersumber dari APBD di setiap daerah yang

---

[22] Tempo.co, "Bahlil Sebut Golkar Lebih Dulu Usulkan Pilkada Lewat DPRD," https://www.tempo.co/politik/bahlil-sebut-golkar-lebih-dulu-usulkan-Pilkada-lewat-dprd-2052088 diposting terakhir pada 28 Juli 2025.

[23] Tempo, "Usulan Cak Imin agar Kepala Daerah Dipilih DPRD Disebut untuk Senangkan Prabowo," https://www.tempo.co/politik/usulan-cak-imin-agar-kepala-daerah-dipilih-dprd-disebut-untuk-senangkan-prabowo-2051475#goog_rewarded diposting terakhir pada 27 Juli 2025.

[24] Kompas.com, "Mendagri Sebut Wacana Pilkada Tidak Langsung Harus Dikaji Bersama," https://nasional.kompas.com/read/2025/08/20/11151081/mendagri-sebut-wacana-Pilkada-tidak-langsung-harus-dikaji-bersama diposting terakhir pada 20 Agustus 2025.

disalurkan melalui Naskah Perjanjian Hibah Daerah (NPHD) yang melibatkan pemerintah pusat dan daerah.[25]

Sementara terkait anggaran yang dihabiskan oleh pasangan calon kepala daerah rata-rata berjumlah miliaran rupiah. Seperti yang diungkapkan oleh salah satu calon Gubernur Riau, Syamsuar, ia mengaku ketika ikut berkontestasi di Pilkada Gubernur Riau 2024 lalu, biaya yang ia keluarkan mencapai angka puluhan miliar rupiah.[26]Merujuk pada survei Kementerian Dalam Negeri yang merujuk pada kajian Litbang KPK, rata-rata pengeluaran seorang calon Bupati atau wali kota mencapai Rp20 miliar hingga Rp30 miliar. Sementara itu, untuk Pilkada di tingkat Gubernur, biaya yang dikeluarkan berkisar antara Rp20 miliar hingga Rp100 miliar untuk setiap pemilihan.[27]

Menurut kajian yang dilakukan *Indonesia Corruption Watch* (ICW), laporan mengenai dana kampanye pada Pilkada 2024 tercatat bahwa rata-rata penerimaan sumbangan dari pasangan calon yang dilaporkan dan dipublikasikan melalui portal resmi KPU tercatat mencapai sekitar Rp3,8 miliar. Sementara itu, rata-rata pengeluaran kampanye yang dilaporkan oleh 103 pasangan calon tercatat sebesar Rp1,4 miliar.[28]

Meskipun dalam pelaksanaannya Komisi Pemilihan Umum (KPU) RI mengatur mengenai transparansi dana kampanye melalui mekanisme pelaporan seperti Laporan Awal Dana Kampanye (LADK) dan Laporan Penerimaan

---

[25] Kompas.com, "Pilkada Langsung Vs Perwakilan: Demokrasi atau Efisiensi?," https://nasional.kompas.com/read/2024/12/16/08320511/Pilkada-langsung-vs-perwakilan-demokrasi-atau-efisiensi diposting terakhir pada tanggal 16 Desember 2024.

[26] Tempo, "Habis Puluhan Miliar Agar Menjadi Gubernur" https://www.tempo.co/arsip/biaya-mahal-calon-kepala-daerah-1184606? diposting terakhir pada 22 Desember 2024.

[27] Kompas.com, "KPK Ungkap Biaya Pencalonan Kepala Daerah Rp 20 Miliar-Rp 100 Miliar," https://nasional.kompas.com/read/2020/07/23/11272001/kpk-ungkap-biaya-pencalonan-kepala-daerah-rp-20-miliar-rp-100-miliar?page=all diposting terakhir pada 23 Juli 2020.

[28] Media Indonesia, "ICW: Rata-Rata Paslon Pilgub Terima Sumbangan Kampanye Rp3,8 Miliar, Disinyalir Marak Aliran Dana Gelap," https://mediaindonesia.com/Pilkada/725959/icw-rata-rata-paslon-pilgub-terima-sumbangan-kampanye-rp38-miliar-disinyalir-marak-aliran-dana-gelap diposting terakhir pada 13 Desember 2024.

Sumbangan Dana Kampanye (LPSDK), namun berdasarkan penelusuran ICW terhadap LPSDK, dari 37 provinsi kandidat kepala daerah, ditemukan bahwa sumber dana kampanye mayoritas berasal dari pasangan calon (paslon) itu sendiri, bukan dari pihak eksternal seperti pebisnis atau donatur lainnya. Dari 103 pasangan calon, sebanyak 67 di antaranya mengandalkan sumbangan pribadi untuk mendanai kampanye mereka.[29]

Berbeda dari data KPU, pimpinan KPK Nurul Ghufron menyebutkan bahwa sebanyak 82 persen calon kepala daerah memperoleh pendanaan dari pihak cukong atau sponsor yang berperan di balik layar. Bahkan Mahfud MD menyatakan calon yang bertarung di Pilkada sudah pasti dbiayai cukong.[30]Bukan hanya untuk biaya kampanye, para calon kepala daerah juga mengeluarkan biaya untuk membayar "mahar politik" kepada partai politik untuk memenuhi syarat ambang batas pencalonan, yang dilakukan pada saat sebelum pendaftaran calon ke KPU daerah masing-masing.[31]

ICW menyoroti bahwa terjadi fenomena mahar politik yang berbeda dari Pilkada sebelumnya di dalam pelaksanaan Pilkada 2024. Jika sebelumnya mahar politik lebih sering dikaitkan dengan upaya seorang kandidat untuk memperoleh tiket pencalonan dari partai politik, kini praktik tersebut berkembang menjadi alat tawar-menawar yang lebih kompleks. Selain untuk mendapatkan dukungan dari partai politik, mahar politik juga digunakan untuk menjegal pencalonan kandidat lain yang dianggap sebagai pesaing potensial, sehingga banyak calon Pilkada yang memiliki koalisi gemuk dan adanya kotak kosong.[32]

---

[29] ICW, "Dana Kampanye Pilkada 2024: Celah Pendanaan Gelap Terbuka Lebar," https://antikorupsi.org/id/dana-kampanye-Pilkada-2024-celah-pendanaan-gelap-terbuka-lebar? diposting terakhir pada 26 November 2024.

[30] CNN Indonesia, "Mahfud MD Sebut 92 Persen Calon Kepala Daerah Dibiayai Cukong," https://www.cnnindonesia.com/nasional/20200911163316-32-545445/mahfud-md-sebut-92-persen-calon-kepala-daerah-dibiayai-cukong diposting terakhir pada 11 September 2020.

[31] Tempo, "ICW Soroti Fenomena Mahar Politik Untuk Jegal Pencalonan Pada Pilkada 2024," https://www.tempo.co/politik/icw-soroti-fenomena-mahar-politik-untuk-jegal-pencalonan-pada-Pilkada-2024-25943? diposting terakhir pada 20 Januari 2025.

[32] *Ibid*

Selain biaya mahar politik, biaya kampanye, Pilkada langsung 2024 juga dihiasi praktik politik uang. Dalam laporan Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem) mencatat bahwa praktik politik uang masih marak terjadi di berbagai daerah dengan berbagai modus untuk mempengaruhi pemilih, seperti pembagian uang tunai langsung, pemberian bahan pokok, dan metode tebus murah, seperti yang terjadi di Sumatera Utara, Jawa Tengah, dan Jakarta.[33]

Uang yang dibagikan kepada pemilih di daerah tersebut bervariasi, mulai dari Rp. 50.000, Rp. 100.000, hingga Rp 120.000 per-orang. Uang ini diberikan kepada pemilih untuk memotivasi mereka agar memilih pasangan calon Gubernur dan Wakil Gubernur, serta calon Bupati dan Wakil Bupati atau calon wali kota dan Wakil wali kota dalam satu paket. Praktik ini sering kali digunakan untuk mempengaruhi keputusan pemilih, tetapi merusak proses demokrasi yang seharusnya berjalan jujur dan adil.[34]

Mendukung laporan praktik politik uang Perludem tersebut, Ketua Umum Partai Kebangkitan Bangsa (PKB), dua hari setelah pencoblosan Pilkada 2024 dilakukan, pada saat menghadiri acara Musyawarah Nasional ke-5 Perempuan Bangsa, Muhaimin Iskandar turut menyampaikan bahwa politik uang dalam Pilkada menimbulkan biaya yang signifikan untuk memperoleh dukungan suara masyarakat. Ia mengungkapkan di forum tersebut, bahwa biaya yang diperlukan untuk membeli satu suara rakyat dapat mencapai sekitar Rp 300.000.[35]

Sepanjang pelaksanaan Pilkada 2024, menurut keterangan yang disampaikan Bawaslu RI, terdapat 2.755 laporan terkait pelanggaran. Dari jumlah tersebut, 525 kasus telah dikategorikan sebagai pelanggaran, dan 522 di antaranya

---

[33] Kompas.id, "Laporan Indikasi Politik Uang dalam Pilkada 2024 Terus Bermunculan," https://www.kompas.id/artikel/laporan-indikasi-politik-uang-dalam-Pilkada-2024-kian-bermunculan diposting terakhir pada 29 November 2024.

[34] *Ibid*

[35] Kompas.com, "Cak Imin Beberkan Harga Satu Suara di Pilkada Capai Rp 300.000," https://nasional.kompas.com/read/2024/11/30/22251211/cak-imin-beberkan-harga-satu-suara-di-Pilkada-capai-rp-300000 diposting terakhir pada 30 November 2024.

telah diproses lebih lanjut. Sebanyak 1.047 laporan telah resmi terdaftar, sementara 82 temuan lainnya tidak didaftarkan. Dari total laporan yang terdaftar, 803 kasus dinyatakan sebagai pelanggaran, sedangkan 930 kasus bukan pelanggaran. Selain itu, masih ada 138 laporan yang sedang dalam proses penyelesaian hingga saat ini.[36]

Terkait politik uang, Bawaslu RI juga menginformasikan bahwa terdapat 130 laporan dan informasi dari hasil pengawasan adanya dugaan pelanggaran politik uang yang terjadi selama masa tenang dan proses pemungutan suara dalam Pilkada 2024.[37] Adapun dugaan praktik pembagian uang selama masa tenang tersebut ditemukan di sejumlah provinsi sebanyak 71 kasus dugaan pembagian uang dan 50 kasus dugaan potensi pembagian uang tercatat terjadi pada masa tenang. Selain itu, delapan kasus dugaan pembagian uang dan satu kasus dugaan potensi pembagian uang dilaporkan terjadi pada tahap pemungutan suara.

Baik Pilkada langsung maupun tidak, keduanya memiliki sejarah buruk tentang terjadinya politik uang. Bedanya, praktik politik uang pada Pilkada langsung terjadi antar calon kepala daerah dengan rakyat secara langsung, sementara Pilkada yang dipilih oleh DPRD praktik politik uangnya terjadi di lingkaran elite politik melalui interaksi antara partai politik, calon kepala daerah, serta fraksi dan anggota DPRD.[38]

Berdasarkan latar belakang yang telah dikemukakan, maka mau Pilkada langsung ataupun tidak langsung, sama-sama memiliki potensi kecurangan. Oleh karena itu, untuk menentukan pilihan model Pilkada yang ideal, di antara Pilkada langsung dan tidak langsung, perlu dilakukan kajian tentang karakteristik

---

[36] Metrotvnews, "Bawaslu RI Terima 2.755 Laporan dan 525 Temuan Selama Pilkada 2024," https://www.metrotvnews.com/read/bw6ComA4-bawaslu-ri-terima-2-755-laporan-dan-525-temuan-selama-Pilkada-2024 diposting terakhir pada 4 Desember 2024.

[37] Hukumonline.com, "Menguji Taji Bawaslu Tangani Dugaan Politik Uang di Pilkada 2024," https://www.hukumonline.com/berita/a/menguji-taji-bawaslu-tangani-dugaan-politik-uang-di-Pilkada-2024-lt6747e7fd627d1/?page=2 diposting terakhir pada 28 November 2024.

[38] M. Zaki Mubarak, M. Agus Susilo, Agung Pribadi. (eds.), *Blue Print Otonomi Dareah Indonesia*, (Jakarta: The YHB Center, 2006).

pelanggaran dan model pengawasannya, untuk memperoleh gambaran model Pilkada mana yang pelanggaran dan pengawasannya lebih efektif untuk ditegakkan.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dikemukakan, maka permasalahan yang dapat dirumuskan adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana karakteristik pelanggaran pada penyelenggara Pilkada yang dilakukan secara langsung dan yang dilakukan oleh DPRD?
2. Apa saja hambatan dan tantangan dalam pengawasan antara Pilkada langsung dan yang dilakukan oleh DPRD?
3. Bagaimana solusi untuk menghadapi hambatan dan tantangan Pilkada secara langsung dan tidak langsung oleh DPRD?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk meneliti perbedaan karakteristik pelanggaran pada penyelenggara Pilkada yang dilakukan secara langsung dan yang dilakukan oleh DPRD
2. Untuk meneliti hambatan dan tantangan dalam pengawasan antara Pilkada langsung dan tidak langsung.
3. Untuk meneliti solusi dalam menghadapi hambatan dan tantangan Pilkada secara langsung dan tidak langsung oleh DPRD.

D. Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan bermanfaat untuk:

1. Untuk pemangku kebijakan yang mempunyai wewenang untuk menentukan sistem pemilihan kepala daerah, seperti Partai Politik, DPR, Presiden, KPU, Bawaslu dan Mahkamah Konstitusi, agar dapat

menjadikannya sebagai bahan pertimbangan dalam memutus kebijakan mengenai sistem Pilkada.

2. Untuk akademisi yang memiliki fokus kajian terhadap sistem Pilkada, baik akademisi di bidang Hukum Tata Negara maupun akademisi di bidang Ilmu Politik, Ilmu Pemerintahan, dan Kebijakan Publik untuk menjadikannya sebagai bahan referensi dalam merumus kajian terbaru mengenai sistem Pilkada.
3. Untuk masyarakat luas yang tertarik dan terdampak terhadap sistem Pilkada dan dinamika yang menyertainya. Masyarakat, sebagai individu yang diberikan hak oleh konstitusi untuk dapat berpartisipasi dalam menggunakan hak politiknya, seharusnya ikut terlibat secara aktif untuk ikut menyuarakan sistem Pilkada yang relevan, agar hak politik tersebut tidak terabaikan oleh kebijakan yang diputus oleh pemangku kebijakan.

E. Tinjauan Pustaka

Adapaun kajian atau penelitian terdahulu yang berkaitan dengan penelitian yang Penulis lakukan di antaranya adalah sebagai berikut:

Pertama, Jurnal yang ditulis oleh Wawan, Yudhitiya, dan Gaya Caecia dalam jurnal Dinamika Sosial Budaya dengan judul "Tinjauan Yuridis Perbandingan Sistem Pilkada Langsung dan Tidak Langsung Berdasarkan Demokrasi Pancasila." Hasil dari penelitian tersebut menyimpulkan: Pertama, bahwa Pilkada dengan sistem pemilihan tidak langsung tidak bertentangan dengan Pancasila dan Konstitusi. Kedua, dari kedua mekanisme Pilkada langsung dan tidak langsung, apabila dibandingkan lebih menguntungkan dengan model sistem pemilihan secara tidak langsung atau dipilih DPRD.[39]

[39] Wawan, Yudhitiya, dan Gaya Caecia, "Tinjauan Yuridis Perbandingan Sistem Pilkada Langsung dan Tidak Langsung Berdasarkan Demokrasi Pancasila," *Jurnal Dinamika Sosial Budaya* , Vol 17 No 2 (2015).

Kedua, Jurnal yang ditulis oleh Ali Abdul Wakhid, Abd. Qohar, dan Liky Faizal dalam jurnal TAPIS dengan judul "Pemilihan Kepala Daerah Langsung Sebagai Perwujudan Demokrasi Perspektif Peraturan Perundang-Undangan." Hasil dari penelitian tersebut menyimpulkan, Pertama, bahwa pemilihan kepala daerah adalah pemilihan yang dilakukan secara langsung merupakan sebuah politik hukum pemilihan kepala daerah. Kedua, pemilihan kepala daerah secara langsung merupakan perkembangan demokrasi lokal yang merupakan jalan untuk mewujudkan demokrasi/kedaulatan rakyat di tingkat daerah.[40]

Ketiga, Jurnal yang ditulis oleh Wira Purwadi dalam jurnal Legalitas dengan judul "Pemilihan Kepala Daerah Dalam Perspektif Ketatanegaraan: Pemilihan Langsung Versus Pemilihan Perwakilan."Hasil dari penelitian tersebut menyimpulkan, Pertama, pemilihan kepala daerah secara langsung memiliki banyak masalah atau kelemahan sehingga perlu dilakukan penataan kembal di dalam mekanismenya, terutama dari sisi regulasi. Kedua, Pilkada perwakilan tidak bertentangan dengan Pasal 18 Ayat (4) UUD 1945 yang menyatakan bahwa kepala daerah dipilih secara demokratis, sehingga Pilkada perwakilan bisa menjadi solusi untuk meminimalisir terjadinya pelanggaran Pilkada.[41]

Keempat, Jurnal yang ditulis oleh Ayon Diniyanto dalam jurnal Adhyasta Pemilu dengan judul "Pengawasan Pemilihan Umum di Era Post-Truth: Problem, Tantangan, dan Strategi." Hasil dari penelitian tersebut menyimpulkan: Pertama, problem yang akan atau telah terjadi pada Pemilu di era *post-truth* seperti rendahnya literasi digital, adanya keterbatasan sumber daya manusia terkait pengawasan Pemilu dalam ranah digital dan minimnya regulasi penegakan hukum

[40] Ali Abdul Wakhid, Abd. Qohar, dan Liky Faizal, "Pemilihan Kepala Daerah Langsung Sebagai Perwujudan Demokrasi Perspektif Peraturan Perundang-Undangan," *Jurnal TAPIS*, Vol 13 No 2 (2017).

[41] Wira Purwadi, "Pemilihan Kepala Daerah Dalam Perspektif Ketatanegaraan: Pemilihan Langsung Versus Pemilihan Perwakilan." *Jurnal legalitas*, Vol 12 No 2 (2019).

Pemilu. Kedua, potensi tangantangan yang akan terjadi seperti adanya intervensi negara lain melalui digital dan efek terbelahnya masyarakat akibat Pemilu.[42]

Kelima, Jurnal yang ditulis oleh Okvita Sekar Fadhilah dalam jurnal Khulqiyya dengan judul "Peran Badan Pengawas Pemilihan Umum Dalam Mengatasi dan Menindak Pelanggaran Pemilihan Umum: Tinjauan Hukum dan Praktik." Hasil dari penelitian tersebut menyimpulkan bahwa Bawaslu masih menghadapi sejumlah kendala seperti keterbatasan sumber daya dan tantangan politik.[43]

Keenam, Jurnal yang ditulis oleh Gotfridus Goris Seran dalam jurnal Konstitusi dengan judul "Konstitusionalitas dan Desain Pemilukada Langsung Serentak Nasional." Hasil dari penelitian tersebut menyimpulkan bahwa desain Pilkada langsung serentak nasional dikonstruksi dengan memperhatikan setidaknya tiga hal, yakni mendefinisikan secara tepat Pilkada langsung serentak nasional, mendesain ulang Pemilu secara tepat dengan menjadikan Pilkada langsung serentak nasional sebagai bagian dari Pemilu daerah serentak, dan menyinkronkan secara teratur jadwal dan waktu penyelenggaraan.[44]

Ketujuh, Jurnal yang ditulis oleh Pangi Syarwi Chaniago dalam jurnal Polinter dengan judul "Mempertahankan Pilkada Langsung." Hasil dari penelitian tersebut menyimpulkan bahwa Pilkada langsung memperkuat partisipasi politik, pengembalian pemilihan Gubernur ke DPRD mematikan partisipasi politik, disamping itu Pilkada langsung memperkuat legitimasi kepala daerah. Pemilihan

[42] Ayon Diniyanto, "Pengawasan Pemilihan Umum di Era Post-Truth: Problem, Tantangan, dan Strategi." *Jurnal Adhyasta Pemilu*, Vol 5 No 1 (2022).

[43] Okvita Sekar Fadhilah, "Peran Badan Pengawas Pemilihan Umum Dalam Mengatasi dan Menindak Pelanggaran Pemilihan Umum: Tinjauan Hukum dan Praktik." *Jurnal Khulqiyya*, Vol 6 No 1 (2024).

[44] Gotfridus Goris , "Konstitusionalitas dan Desain Pemilukada Langsung Serentak Nasional." *Jurnal Konstitusi*, Vol 16 No 3 (2019).

kepala daerah oleh DPRD, menggeser demokrasi ke sistem oligarki (suara rakyat digantikan oleh segelintir elite).[45]

Dari ketujuh jurnal di atas, perbedaannya dengan penelitian yang akan Penulis lakukan terdapat dalam beberapa hal. Pada jurnal pertama, hanya mengkaji sistem Pilkada langsung dan tidak langsung dengan menggunakan konsep demokrasi pancasila. Sementara, konsep pada penelitian Penulis adalah fokus pada perbandingan sistem pengawasan Pilkada baik langsung dan tidak langsung. Pada jurnal kedua, hanya mengkaji sistem Pilkada langsung saja. Sementara Penulis mengkaji kedua sistem Pilkada, baik langsung maupun tidak langsung.

Pada jurnal ketiga, hanya mengkaji sistem Pilkada secara langsung dan tidak langsung. Sementara Penulis mengkaji perbandingan di kedua sistem Pilkada berdasarkan karakteristik pengawasannya. Pada jurnal keempat, mengkaji pengawasan Pemilu di era *post-turth*. Sementara Penulis mengkaji pengawasan pada sistem Pilkada langsung dan tidak langsung.

Pada jurnal kelima, hanya mengkaji peran Bawaslu dalam mengatasi dan menindak pelanggaran Pemilu. Sementara Penulis mengkaji mengenai perbandingan pengawasan antara Pilkada langsung dan tidak langsung. Pada jurnal keenam, hanya mengkaji mengenai dasar konstitusional dari Pilkada yang dilakukan secara serentak senasional. Sementara Penulis mengkaji mengenai perbandingan karakteristik dan pengawasan pelanggaran pada Pilkada langsung dan tidak langsung. Pada jurnal ketujuh, hanya mengkaji tentang sistem Pilkada langsung. Sementara Penulis mengkaji mengenai perbandingan karakteristik dan pengawasan pelanggaran pada Pilkada langsung dan tidak langsung.

[45] Pangi Syarwi Chaniago, "Mempertahankan Pilkada Langsung." *Jurnal Polinter*, Vol 2 No 1, (2016).

F. Kerangka Teori

1. Demokrasi

Secara etimologis, istilah demokrasi berasal dari bahasa Yunani klasik yang muncul pada abad ke-5 SM. Istilah yang pertama kali dikenalkan di Athena ini terdiri dari dua suku kata utama, yakni **"**kratos" yang berarti pemerintahan atau kekuasaan, dan **"**demos**"** yang berarti rakyat.[46]Bernard Crick mengatakan bahwa demokrasi adalah pemerintahan yang berada di tangan rakyat. Rakyatlah yang memegang otoritas utama dalam menentukan arah dan kebijakan pemerintahan.[47]

Pandangan tersebut juga sejalan dengan definisi yang diberikan oleh Georg Sorensen yang menyatakan bahwa demokrasi adalah bentuk pemerintahan di mana rakyat yang memegang kendali pemerintahan.[48] Definisi ini menegaskan bahwa demokrasi bukan hanya sebuah sistem politik formal saja, tetapi juga sebuah prinsip yang menempatkan rakyat sebagai pusat kekuasaan untuk memastikan bahwa pemerintahan dijalankan sesuai dengan kehendak dan kebutuhan rakyat.

Demokrasi merupakan salah satu dari sekian banyak sistem pemerintahan yang paling berpengaruh di dunia saat ini. Alasannya karena dari banyak sistem pemerintahan, hanya sistem inilah yang berlandaskan pada prinsip kekuasaan yang berasal dari rakyat dan digunakan untuk memenuhi kepentingan rakyat seluruhnya. Di dalam demokrasi, proses pengambilan keputusan dilakukan secara inklusif, partisipatif, serta bertanggung jawab dengan fokus pada perlindungan hak asasi manusia, kebebasan sipil, dan keadilan sosial.[49]Senada dengan itu, Nick

---

[46] Sunil Bastian dan Robin Luckham, *Can Democracy be Designed?, The Politics of Institutional Choice in Conflict-torn Societies*, (London & Newyork: Zed Books, 2003), 15.

[47] Bernard Crick, *Democracy: A Very Short Introduction*, (New York: Oxford University Press, 2002), 1.

[48] Georg Sorensen, *Democracy and Democratization: Processes and Prospects in a Changing World*, (Colorado: Westview Press, 2008), 3.

[49] Affan Akbar, Muhammad Yang Sihabudin, dkk, "Perkembangan Demokrasi di Indonesia." *Advances in Social Humanities Research*, Vol 1 No 5 (2023): 628

Hungtingtong mengatakan[50]bahwa bagaimanapun saat ini demokrasi adalah bentuk pemerintahan terbaik yang ada, meskipun tetap memiliki kelemahan dan dianggap sebagai pilihan yang buruk di antara berbagai sistem pemerintahan yang pernah ada di dunia.

Bagi Indonesia, konsep negara demokrasi bukanlah gagasan yang asing. Sejak proklamasi kemerdekaan pada tahun 1945, Indonesia telah menetapkan demokrasi sebagai salah satu prinsip dasar dalam penyelenggaraan pemerintahan negara yang berdaulat. Hal ini tercermin di dalam UUD 1945 yang menegaskan bahwa kedaulatan rakyat adalah landasan utama dari sistem politik Indonesia.[51]

Sejak awal kemerdekaan, Indonesia telah menetapkan dasar-dasar sistem politik yang berlandaskan pada empat pilar kebangsaan, yakni Pancasila, NKRI, UUD 1945, dan Bhinneka Tunggal Ika. Pilar-pilar inilah yang menjadi fondasi utama dalam menjaga persatuan, kestabilan, dan arah pembangunan bangsa yang telah ditetapkan oleh para pendiri bangsa Indonesia.[52]

Demokrasi yang dimaknai di Indonesia tidak sepenuhnya sama dengan sistem demokrasi yang dianut oleh negara-negara demokrasi barat. Sebagaimana yang dituliskan oleh Mohammad Hatta, bahwa demokrasi yang diterapkan di Indonesia merupakan hasil dari pengembangan demokrasi asli yang telah ada dalam kehidupan masyarakat Indonesia sejak lama.[53]Contohnya seperti tradisi musyawarah dan mufakat yang sejak sebelum Indonesia merdeka, nilai-nilai tersebut sudah mendarah daging dalam budaya lokal bangsa Indonesia yang merupakan cerminan dari esensi kedaulatan rakyat yang inklusif dan partisipatif.

---

[50] Nick Hungtingtong, *Paradoks Demokrasi*, (Jakarta: Yayasan Obor, Jakarta, 2005), 61

[51] Sapriya dan Asep Mahpudz, "Mekanisme dan Instrumen Untuk Mewujudkan Penguatan Sistem Demokrasi Berdasarkan Ideologi Pancasila." *Jurnal Majelis*, Edisi 2, (Desember, 2023):60

[52] Adi Nuswantoro, "Masa Depan Demokrasi Indonesia," *Jurnal Independence*, Vol 5 No 3, (2017).

[53] Mohamad Hatta, *Demokrasi Kita*, (Bandung: Sega Asry: 2014), 28-29.

Senada dengan Hatta, Presiden RI pertama, yakni Soekarno juga telah mengemukakan esensi dari demokrasi Indonesia pada saat berpidato di Sidang Umum PBB ke-XV tanggal 30 September 1960. Dalam forum tersebut, Soekarno mengungkapkan bahwa demokrasi bukanlah suatu konsep yang eksklusif atau hanya ditemukan dalam tradisi sosial barat. Sebaliknya, demokrasi dapat dipahami sebagai suatu bentuk keadilan yang melekat pada manusia, meskipun penerapannya dapat bervariasi sesuai dengan kondisi sosial yang spesifik. Dalam konteks bangsa Indonesia, demokrasi memiliki tiga unsur pokok yang sangat penting, yakni prinsip mufakat, perakilan, dan musyawarah.[54]

Menurut Jimly Asshidiqie, demokrasi memberikan landasan dan mekanisme kekuasaan yang berpegang pada prinsip persamaan dan kesederajatan manusia. Dalam sistem ini, rakyat dipandang sebagai pemilik kedaulatan, yang dikenal dengan prinsip kedaulatan rakyat. Berdasarkan teori kontrak sosial, pemenuhan hak setiap individu tidak mungkin dicapai secara sendiri-sendiri, melainkan harus dilakukan secara bersama. Oleh karena itu, dibentuklah perjanjian sosial yang memuat tujuan bersama, batas-batas hak individu, serta pihak yang bertanggung jawab dalam mencapai tujuan tersebut dan menjalankan kesepakatan sesuai batas yang telah ditetapkan. Perjanjian ini kemudian diwujudkan dalam bentuk konstitusi sebagai hukum tertinggi suatu negara (*the supreme law of the land*), yang selanjutnya dijabarkan secara konsisten dalam peraturan dan kebijakan negara.[55]

Secara konseptual, demokrasi menempatkan pluralisme sebagai prinsip di penting dalam kehidupan masyarakat.[56]Sistem ini tidak dapat berjalan jika disertai sikap absolutis atau merasa selalu benar sendiri. Demokrasi menuntut adanya

[54] Soekarno "Membangun Dunia Kembali (to build a world a new)" *Sidang Umum PBB ke-XV Tanggal 30 September 1960*, 22.

[55] Jimly Asshidiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Edisi Revisi. (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), 45

[56] Jimly, Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Cetakan Kedua, (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), 257.

saling percaya (*mutual trust*) dan saling menghargai (*mutual respect*) antarwarga, dengan tujuan utama untuk mencapai kemaslahatan bersama.[57] Proses kompromi yang berlandaskan kepercayaan dan penghargaan timbal balik inilah yang menjadi dasar kontrak sosial, yang pada gilirannya menentukan cita-cita nasional serta prinsip-prinsip kehidupan berbangsa dan penyelenggaraan negara yang merdeka dan berdaulat.

Idealnya, sistem demokrasi dirancang untuk memastikan bahwa penyelenggaraan kekuasaan negara berlangsung secara tertib, damai, dan berkelanjutan. Salah satu prinsip utama dalam demokrasi adalah adanya siklus pergantian kekuasaan yang terjamin, sehingga transisi kepemimpinan dapat dilakukan tanpa konflik atau ketegangan yang dapat merusak stabilitas negara.[58]

Demokrasi juga menekankan pentingnya distribusi kekuasaan yang merata di antara berbagai lembaga negara. Hal ini bertujuan untuk mencegah konsentrasi kekuasaan pada satu pihak yang dapat berpotensi menimbulkan penyalahgunaan wewenang. Dalam konteks ini, konsep "checks and balances" menjadi pilar penting dari sistem ini. Mekanisme ini memungkinkan setiap cabang kekuasaan, baik eksekutif, legislatif, maupun yudikatif, untuk dapat saling mengawasi dan mengendalikan satu sama lain, sehingga tercipta keseimbangan dalam menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan.[59]

Dalam sistem demokrasi modern, legalitas dan legitimasi pemerintahan merupakan dua elemen mendasar yang saling melengkapi. Legalitas mengacu pada pemenuhan persyaratan formal yang diatur dalam konstitusi dan hukum, yang menjadi dasar bagi keberadaan suatu pemerintahan. Di sisi lain, legitimasi menekankan pada aspek kepercayaan dan penerimaan masyarakat terhadap

---

[57] Nurcholish Madjid, *Indonesia Kita*, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama bekerja sama dengan Universitas Paramadina Jakarta dan Perkumpulan Membangun Kembali Indonesia, 2003), 98-99

[58] Jimly Asshiddiqie, "Penguatan dan Penataan Partai Politik di Masa Depan." *Jurnal Ketatanegaraan*, Vol 05 (2017): 60

[59] *Ibid*

pemerintahan tersebut.[60]Artinya, sebuah pemerintahan di negara demokrasi modern tidak hanya dituntut untuk dibentuk secara sah menurut aturan hukum, tetapi juga harus mendapatkan kepercayaan publik agar dianggap *legitimate* dalam menjalankan wewenang dan tanggung jawabnya sebagai pemimpin yang dikehendaki oleh rakyat.

Setiap pemerintahan dalam sistem demokrasi yang mengklaim dirinya sebagai representasi rakyat wajib dibentuk berdasarkan hasil Pemilu, yang merupakan pilar utama dalam demokrasi modern. Oleh karena itu, Pemilu menjadi syarat mutlak dalam negara demokrasi, karena melalui mekanisme inilah kedaulatan rakyat diwujudkan secara nyata dalam proses pembentukan pemerintahan.

2. Pemilihan Umum

Secara konseptual, demokrasi tidak hanya dimaknai secara substansial, melainkan juga secara prosedural. Menurut Joseph Alois Schumpeter, demokrasi prosedural menilai tingkat demokrasi suatu negara berdasarkan proses pemilihan umum (Pemilu) yang dijadikan sebagai indikator utamanya.[61] Menurutnya, semakin baik suatu negara menyelenggarakan Pemilu, maka semakin tinggi pula tingkat demokrasi negara tersebut.

Akar dari pandangan Schumpeter berangkat dari kritiknya terhadap konsep demokrasi klasik yang menganggap bahwa demokrasi harus dijalankan oleh masing-masing rakyat sebagai bagian dari kehendak publik tanpa harus perlu diWakili. Sementara, bagi Schumpeter, kehendak publik juga dapat dianggap dapat diWakili atau bahkan dirumuskan oleh para pejabat politik yang dipilih oleh rakyat. Dalam pandangan ini, demokrasi tidak harus secara langsung melibatkan

[60] Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Hukum Tata Negara Jilid II*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), 172.

[61] Dede Sri Kartini, *Pendahuluan: Kampanye Dalam Pemilu Serentak 2019 dalam Serial Evaluasi Penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019 Perihal Penyelenggaraan Kampanye*, (Jakarta: Bawaslu RI: 2019), 3-21

masyarakat secara nyata dalam proses pengambilan keputusan, melainkan oleh orang-orang yang dipilih melalui mekanisme pemilihan umum yang kemudian orang-orang tersebut meWakili publik dalam mengambil keputusan.

Bagi Schumpeter, pejabat politik yang memiliki kehendak untuk bertindak haruslah terpilih melalui proses pemilihan umum agar memiliki legitimasi dari rakyat. Maksudnya, Schumpeter menolak keabsahan pejabat politik yang tidak lahir dari proses Pemilu yang sah dan berlegitimasi. Proses yang prosedural dan legitimatif inilah yang hanya dapat dihasilkan melalui pemilihan umum.[62] Melalui Pemilu, individu-individu terpilih akan berkumpul di lembaga-lembaga pemerintahan untuk melaksanakan kehendak rakyat yang mereka Wakili.

Menurut Robert A. Dahl, hak untuk memerintah diri sendiri bukanlah sekadar hak yang terbatas pada prosedur formal saja.[63] Hak ini mencerminkan inti dari demokrasi itu sendiri, yaitu kemampuan masyarakat untuk berpartisipasi aktif dalam pengambilan keputusan yang dapat mempengaruhi kehidupan rakyat. Dalam pandangan Dahl, Pemilu memiliki peran fundamental. Pemilu adalah mekanisme utama dalam pembagian kekuasaan dan kewenangan di negara demokratis. Melalui Pemilu, rakyat tidak hanya memilih pemimpin, tetapi juga menentukan siapa yang akan diberi oleh otoritas untuk membuat kebijakan, mengelola sumber daya, dan menjalankan fungsi pemerintahan atas kehendak rakyat.

Dalam pandangan David Held, Pemilu merupakan wadah bagi para aktor politik untuk berkompetisi dalam upaya memperoleh kekuasaan atau menjadi Wakil rakyat yang diberikan mandat untuk memerintah. Proses pemilihan ini biasanya dilaksanakan secara berkala, baik untuk menggantikan pejabat sebelumnya maupun untuk memberikan kesempatan kepada petahana agar dipilih

---

[62] *Ibid*

[63] Robert Dahl, *On Democracy*. (Yale: Yale University Press, 1998).

kembali. Penyelenggaraan Pemilu yang teratur mendorong adanya kejelasan terhadap berbagai isu publik yang dihadapi masyarakat. Selain itu, melalui proses politik yang kompetitif, Pemilu juga berfungsi sebagai mekanisme penyaringan bagi individu-individu yang dinilai mampu bertahan, memiliki kecakapan, dan benar-benar memahami kepentingan nasional yang harus diperjuangkan.[64]

Secara umum, Pemilu memiliki dua fungsi utama, yakni pertama, Pemilu berperan sebagai mekanisme bagi rakyat untuk memilih para aktor politik yang akan meWakili mereka dalam merumuskan dan menetapkan kebijakan publik sesuai dengan aspirasi konstituen. Kedua, Pemilu menjadi sarana bagi masyarakat untuk menuntut akuntabilitas para wakilnya. Melalui Pemilu, rakyat dapat menilai kinerja wakil mereka, menegur dengan tidak memberikan dukungan kembali, serta menghukum mereka yang terbukti korup atau hanya mementingkan kepentingan pribadi.[65] Mudahnya, Pemilu tidak hanya berfungsi sebagai proses seleksi politik, tetapi juga sebagai instrumen pengawasan dan kontrol terhadap kekuasaan.

Artinya, dalam konsep demokrasi, Pemilu memiliki fungsi sebagai salah satu pilar utama yang menopang agar demokrasi tetap relevan di era modern. Melalui Pemilu, warga negara diberikan kesempatan untuk secara langsung memilih individu-individu yang dianggap mampu mewakili aspirasi, kepentingan, dan kebutuhan mereka di lembaga-lembaga negara.[66] Proses ini memungkinkan rakyat, sebagai pemegang kedaulatan tertinggi, untuk memiliki keterlibatan aktif dalam pembentukan kebijakan publik melalui perwakilan yang mereka pilih. Konstitusi memberikan peran yang sangat penting kepada partai politik (parpol) dalam sistem demokrasi. parpol diakui sebagai satu-satunya lembaga yang

---

[64] Held, David, *Demokrasi dan Tatanan Global, Dari Negara Modern Hingga Pemerintahan Kosmopolitan* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2004).

[65] Kunicova, Jana and Ackerman, Susan Rose, *Electoral Rules as Constraints on Corruption:The Risks of Closed-List Proportional Representation*, (Yale University: 2001).

[66] Nuri Soeseno, *Representasi Politik: Perkembangan Dari Ajektiva ke Teori*, (Jakarta: Puskapol, 2013).

memiliki legitimasi untuk menjadi wadah utama bagi masyarakat yang ingin terlibat langsung dalam institusi-institusi kenegaraan, seperti legislatif atau eksekutif melalui mekanisme Pemilu.[67]

Secara lebih rinci, Pemilu memiliki peran penting bagi demokrasi. Pertama, Pemilu berperan sebagai sarana pendidikan politik bagi masyarakat. Melalui kampanye, pemilih seharusnya mendapatkan informasi yang jelas mengenai isu-isu yang relevan, capaian partai politik maupun kandidat, serta karakter dan visi yang mereka tawarkan, sehingga pemilih dapat bersikap rasional. Kedua, Pemilu juga menjadi proses pembelajaran politik bagi para kandidat dan partai. Kampanye dan proses pemungutan suara dapat menjadi momen bagi mereka untuk mendengarkan dan memahami aspirasi serta kebutuhan masyarakat.[68]

Ketiga, Pemilu dapat memberikan kekuatan kepada warga negara. Adanya pemilihan umum secara berkala, dapat mendorong masyarakat untuk menyadari bahwa mereka memiliki hak untuk menyampaikan tuntutan kepada negara. Keempat, Pemilu berfungsi sebagai mekanisme untuk merekrut pemimpin dan mendistribusikan posisi kekuasaan serta sumber daya negara secara bergiliran di antara para elit. Proses ini membuka peluang bagi individu untuk meraih jabatan berdasarkan kelayakan, sekaligus meminimalkan potensi konflik antar elite. Kelima, Pemilu memberikan legitimasi dan mandat yang lebih kuat kepada pihak-pihak yang terpilih untuk memerintah, karena mereka memperoleh kepercayaan langsung dari rakyat melalui proses yang demokratis.[69]

Dalam perjalanannya, Pemilu di Indonesia mengalami dinamika yang cukup panjang. Pemilu pertama di Indonesia diselenggarakan pada tahun 1955,

---

[67] Rully Chairul Azwar, "Partai Politik di Tengah Ancaman Virus Oligarki dan Politik Kartel." *Jurnal Ketatanegaraan*, Vol 005 (Desember 2017): 25

[68] Schiller, Jim, *Memilih Kepala Daerah di Indonesia: Pendalaman Demokrasi atau Penguatan Elite,"* dalam M. Erb & P. Sulistiyanto (ed.), *Deepening Democracy in Indonesia? Direct Elections for Local Leaders*, (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2009).

[69] *Ibid*

sebagai Pemilu pascakemerdekaan yang diikuti oleh 28 partai politik. Proses dan hasil Pemilu tersebut dianggap sukses dan demokratis, serta menjadi momentum penting dalam membangun fondasi awal bagi sistem demokrasi di Indonesia.

Memasuki era Orde Baru, Indonesia menyelenggarakan enam kali Pemilu, dengan Pemilu pertama dilaksanakan pada tahun 1971. Saat itu, terdapat sembilan partai politik peserta Pemilu ditambah Golongan Karya (Golkar) yang dianggap bukan partai politik. Dua tahun kemudian, pada tahun 1973, pemerintah memaksa sembilan partai tersebut untuk bergabung atau melakukan fusi menjadi dua partai besar: Partai Persatuan Pembangunan (PPP) yang meWakili partai-partai Islam, dan Partai Demokrasi Indonesia (PDI) yang merupakan gabungan dari partai berhaluan nasionalis dan Kristen. Sejak tahun 1977, Pemilu di era Orde Baru hanya diikuti oleh tiga partai, yaitu Golkar, PPP, dan PDI, dan diselenggarakan setiap lima tahun sekali.[70]

Meskipun tingkat partisipasi pemilih selalu di atas 90 persen, menurut sebagian besar pengamat Pemilu di masa Orde Baru tidak benar-benar mencerminkan kehendak rakyat. Pemilu lebih menjadi sarana formal untuk memperkuat kekuasaan rezim Soeharto. Proses Pemilu sepenuhnya dikendalikan oleh pemerintah melalui pengawasan ketat terhadap jalannya proses elektoral. Pada masa itu, partai oposisi berada di bawah tekanan berat. Golkar, sebagai partai pemerintah, bekerja sama dengan militer dan birokrasi untuk menguasai struktur politik dan ekonomi negara. Hampir seluruh organisasi masyarakat dikendalikan dan dimobilisasi untuk mendukung Golkar. Pers dibungkam, aktivis ditekan, dan hasil Pemilu sering kali dimanipulasi.[71]

Menurut William Liddle, terdapat dua tujuan utama penyelenggaraan Pemilu pada masa Orde Baru. Pertama, sebagai upaya melanggengkan kekuasaan

[70] Ade Irawan, A. Dahlan dan A. Widadi, *Korupsi Pemilukada*, (Jakarta: Indonesia Corruption Watch, 2012), 12

[71] *Ibid*, 13

dan memberikan legitimasi terhadap rezim otoritarian. Partisipasi masyarakat dalam Pemilu pada masa itu sebagian besar disebabkan oleh paksaan dan adanya dorongan untuk memperoleh keuntungan atau pengakuan karena mendukung pemerintah. Kedua, Pemilu digunakan sebagai alat legitimasi politik di mata negara-negara donor agar Indonesia tetap mendapat bantuan dan pinjaman luar negeri.[72]

Runtuhnya rezim Orde Baru dan mundurnya Soeharto dari kursi presiden pada tahun 1998 menandai lahirnya era Reformasi yang membawa angin segar bagi demokrasi Indonesia. Berbagai aturan mengenai Pemilu direvisi untuk memperkuat prinsip demokrasi dan partisipasi rakyat. Pada Pemilu pertama era Reformasi tahun 1999, sebanyak 48 partai politik ikut berkompetisi. Pemilu pada masa ini jauh lebih terbuka dibandingkan sebelumnya. Sejak tahun 2004, Pemilu tidak hanya digunakan untuk memilih anggota legislatif, tetapi juga untuk memilih presiden dan wakil presiden serta kepala daerah secara langsung oleh rakyat.[73]

Di Indonesia, Pemilu dipisah menjadi tiga jenis, yakni pemilihan presiden dan wakil presiden (pilpres), pemilihan legislatif (pileg), dan pemilihan kepala daerah (Pilkada). Dalam konteks Pilkada, juga mengalami dinamika yang pada intinya di Indonesia pernah diselenggarakan dengan dua metode, yakni Pilkada yang dipilih langsung oleh rakyat dan yang dipilih oleh presiden dan legislative (DPRD).

Pilkada secara langsung merupakan fase kelima dalam sejarah penyelenggaraan pemilihan kepala daerah di Indonesia. Pada fase pertama, yaitu sejak masa awal kemerdekaan hingga tahun 1958, kepala daerah diangkat langsung oleh pemerintah pusat. Selanjutnya, pada fase kedua yang berlangsung

[72] *Ibid*, 14
[73] *Ibid*, 15

antara tahun 1959 hingga 1973, presiden memiliki kewenangan penuh untuk mengangkat kepala daerah secara langsung. Memasuki fase ketiga, yaitu pada periode 1974 hingga 1988, proses Pilkada dilakukan melalui mekanisme pencalonan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), namun keputusan akhir tetap berada di tangan presiden. Kemudian, pada fase keempat yang berlangsung antara tahun 1999 hingga 2003, kewenangan dalam pemilihan kepala daerah sepenuhnya beralih kepada DPRD tanpa campur tangan pemerintah pusat. Di tahun 2004 hingga sekarang, Pilkada dilakukan secara langsung oleh rakyat.[74] Fase-fase tersebut menunjukkan adanya perubahan mendasar dalam sistem politik Indonesia menuju peningkatan partisipasi dan desentralisasi kekuasaan dalam pemerintahan daerah.

Di awal wacananya, pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung diharapkan sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi dan memberikan berbagai manfaat serta harapan bagi penguatan demokrasi di tingkat lokal. Pertama, sistem demokrasi langsung melalui Pemilukada membuka ruang partisipasi publik yang lebih luas. Melalui mekanisme ini, masyarakat memiliki kesempatan langsung untuk menentukan pemimpinnya di tingkat daerah. Hal ini berbeda dengan sistem demokrasi perwakilan yang cenderung menempatkan kekuasaan politik di tangan segelintir anggota DPRD, sehingga berpotensi melahirkan praktik oligarki politik.[75]

Kedua, dari sisi kompetisi politik, Pemilukada langsung mendorong munculnya lebih banyak kandidat yang dapat bersaing secara terbuka. Sistem ini memberikan ruang bagi berbagai preferensi politik dan memungkinkan kompetisi yang lebih sehat dibandingkan sistem demokrasi perwakilan yang sering tertutup dan rawan praktik politik uang (*money politics*). Ketiga, sistem pemilihan

[74] *Ibid*, 16
[75] *Ibid*, 18

langsung juga memberi kesempatan bagi warga untuk menyalurkan hak-hak politiknya secara lebih bebas, tanpa dibatasi oleh kepentingan elit politik. Melalui mekanisme ini, masyarakat di tingkat lokal dapat memperoleh pendidikan politik, pengalaman berpartisipasi dalam proses demokrasi, serta kesempatan untuk mengembangkan kemampuan kepemimpinan politik.[76]

Keempat, Pemilukada langsung meningkatkan peluang lahirnya pemimpin daerah yang aspiratif, kompeten, dan memiliki legitimasi kuat. Kepala daerah yang terpilih secara langsung cenderung lebih berorientasi pada kepentingan masyarakat luas dibandingkan pada kelompok elit tertentu di DPRD. Hal ini dapat memperkuat akuntabilitas pemerintah daerah terhadap rakyat dan membangun hubungan yang lebih dekat antara pemimpin dengan masyarakat. Kelima, kepala daerah yang dipilih melalui Pemilukada langsung memperoleh legitimasi politik yang lebih kuat, sehingga mendorong terbentuknya keseimbangan kekuasaan (*check and balances*) antara eksekutif daerah dan DPRD. Keseimbangan ini berperan penting dalam mencegah terjadinya penyalahgunaan kekuasaan dan menjaga agar pemerintahan daerah berjalan secara demokratis, transparan, dan bertanggung jawab.[77]

Walaupun Pilkada secara substantif memiliki peran penting dalam memperkuat demokrasi di tingkat lokal, tetapi dalam praktiknya, penyelenggaraan Pilkada belum sepenuhnya mampu mewujudkan nilai-nilai demokrasi. Pemilukada justru seringkali menimbulkan berbagai persoalan yang berpotensi merusak kualitas demokrasi itu sendiri. Pertama, Pilkada sering menjadi ajang perebutan kekuasaan yang tidak sehat, sehingga belum mampu melahirkan pemimpin yang memiliki *political virtues*, yakni keutamaan moral dan etika politik untuk bertindak secara bertanggung jawab serta mengutamakan

[76] *Ibid*, 19

[77] Suharizal, *Pemilukada, Regulasi, Dinamika, dan Konsep Mendatang,* (Jakarta:RajaGrafindo Persada, 2019).

kepentingan masyarakat di atas kepentingan pribadi, kelompok, atau partai politik. Kedua, Pilkada mendorong munculnya sikap pragmatis di kalangan calon kepala daerah, penyelenggara Pemilu, maupun masyarakat. Nilai-nilai idealisme dan moralitas publik seringkali terpinggirkan oleh kepentingan praktis dan transaksional. [78]

Ketiga, Pilkada memperkuat sistem oligarki kekuasaan, di mana kekuasaan hanya berputar di kalangan elite tertentu, sekaligus melahirkan individu yang haus kekuasaan dan sulit menerima pergantian kepemimpinan. Keempat, penyelenggaraan Pilkada juga menimbulkan persoalan anggaran karena membutuhkan biaya yang besar baik bagi negara maupun bagi para kandidat. Kelima, Pilkada sering kali diwarnai dengan politisasi birokrasi. Kepala daerah petahana kerap memobilisasi aparatur sipil negara untuk mendukung pencalonan dirinya kembali. Keenam, Pilkada rawan menimbulkan konflik antara elite politik yang dapat melibatkan massa pendukung dan mengganggu stabilitas sosial. Ketujuh, penyeragaman tata cara penyelenggaraan Pemilukada di seluruh wilayah cenderung mengabaikan karakter dan nilai-nilai masyarakat adat yang masih hidup di beberapa daerah.[79]

3. Penegakan Hukum

Menurut Satjipto Rahardjo, penegakan hukum merupakan upaya untuk mewujudkan nilai-nilai keadilan, kepastian hukum, dan manfaat sosial ke dalam realitas. Proses ini menjadi inti dari pelaksanaan penegakan hukum.[80] Dalam pandangannya, hukum tidak berdiri sendiri sebagai sistem yang kaku, tetapi harus selalu berinteraksi dengan kebutuhan masyarakat.

---

[78] Mahfud MD, *Evaluasi Pemilukada dalam Perspektuf Demokrasi dan Hukum. Dalam Demokrasi Lokal, Evaluasi Pemilukada di Indonesia* (Jakarta: Konstitusi Press, 2012).

[79] *Ibid*

[80] Sajipto Rahardjo, *Masalah Penegakan Hukum* (Bandung: Alumni, 1995).

Dalam proses penegakan hukum, berbagai faktor berperan penting dan saling mempengaruhi. Faktor-faktor tersebut saling berkaitan dan menjadi indikator keberhasilan dalam upaya penegakan hukum. Menurut Lawrence M. Friedman faktor tersebut mencakup tiga aspek utama, yakni struktural, material, dan budaya.[81]

Struktur hukum berkaitan dengan sistem peradilan, yang fokus utamanya terletak pada para penegak hukum, seperti hakim, jaksa, penasihat hukum, dan kepolisian. Struktur hukum tidak hanya mencakup aparat penegak hukum, tetapi juga seluruh kelembagaan hukum yang ada, termasuk para pemangku kepentingan yang berperan dalam pembentukan hukum.[82] Sementara itu, substansi hukum merujuk pada seluruh produk hukum yang dihasilkan oleh struktur hukum tersebut. Produk hukum ini mencakup berbagai peraturan dan ketentuan yang digunakan oleh aparat penegak hukum untuk menegakkan hukum, baik yang tertulis maupun tidak tertulis.[83]

Adapun budaya hukum berkaitan dengan cara hukum dijalankan dalam kehidupan masyarakat, yang tercermin dalam gagasan, pandangan, pola kebiasaan, serta cara berpikir suatu komunitas terhadap hukum dan berbagai persoalan yang berkaitan dengannya.[84] Terdapat dua kemungkinan dalam pembentukan budaya hukum. Pertama, budaya hukum dapat terbentuk sebagai hasil interaksi antara unsur struktur hukum dan substansi hukum. Dalam hal ini, praktik kelembagaan dan produk hukum yang diterapkan secara berkelanjutan akan memengaruhi cara pandang dan sikap masyarakat terhadap hukum. Kedua, budaya hukum dapat tumbuh dari masyarakat itu sendiri, melalui pola kebiasaan

[81] Anajeng Esri Edhi Mahanani, "Rekonstruksi Budaya Hukum Berdimensi Pancasila Dalam Upaya Penegakan Hukum Di Indonesia," *Jurnal Yustika*, Vol 22 No. 1 (2019): 1–10.
[82] Marzuki Lubis, "Peranan Budaya Hukum Dalam Perspektif Pembangunan Hukum Nasional,"*Penegakan Hukum* Vol.1 No. 1 (2014): 16–37
[83] *Ibid*
[84] *Ibid*

dan praktik sosial yang berkembang, yang selanjutnya membentuk corak struktur hukum sekaligus memengaruhi susunan substansi hukum yang berlaku.[85]

Pada intinya, tujuan dari penegakan hukum adalah untuk menerjemahkan gagasan, prinsip, dan konsep hukum yang diharapkan oleh masyarakat menjadi kenyataan dalam kehidupan sehari-hari.[86] Dalam hal ini, penegakan hukum tidak hanya tentang menjalankan aturan yang tertulis dalam undang-undang, tetapi juga tentang memenuhi harapan masyarakat terhadap keadilan, kepastian, dan manfaat hukum. Hukum menjadi bermakna apabila diterapkan secara konsisten dan adil, sehingga dapat menjawab kebutuhan masyarakat dan menciptakan rasa aman.

Sebagaimana istilah "the rule of law" yang sering kita dengar mengandung makna bahwa pemerintahan dijalankan berdasarkan hukum, tetapi bukan sekadar dalam pengertian formal atau prosedural. Konsep ini mencakup nilai-nilai keadilan yang terkandung dalam hukum tersebut, sehingga lebih tepat disebut sebagai "the rule of just law" atau pemerintahan oleh hukum yang adil.[87]

Dalam negara hukum modern, pemerintahan harus didasarkan pada hukum, bukan pada kehendak individu atau kelompok tertentu. Sebaliknya, istilah "the rule by law" merujuk pada situasi di mana hukum hanya digunakan sebagai alat oleh penguasa untuk melegitimasi kekuasaan mereka, tanpa memperhatikan keadilan atau prinsip-prinsip hukum yang seharusnya dijunjung tinggi.[88]

Dalam konteks Pemilu, partisipasi politik rakyat dalam sebuah negara demokrasi tercermin melalui pelaksanaan Pemilu. Pemilu bukan hanya sekadar mekanisme untuk memilih pemimpin atau Wakil rakyat, tetapi juga menjadi salah satu indikator utama kualitas demokrasi di suatu negara. Pemilu yang

---

[85] Ika Darmika, "Budaya Hukum (Legal Culture) dan Pengaruhnya," *Jurnal Hukum Tora,* Vol. 2 No. 3 (2016)

[86] Dellyana Shant, *Konsep Penegakan Hukum*, (Yogyakarta: Liberty, 1988).

[87] Brian Z Tamanaha, *On The Rule Of Law, History, Politics, Theory*, (Cambridge: University Press, 2004).

[88] Laurensius Arliman. S, *Penegakan Hukum dan Kesadaran Masyarakat*, (Yogyakarta: CV. Budi Utama, 2015).

diselenggarakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil mencerminkan komitmen negara terhadap prinsip-prinsip demokrasi.[89]

Untuk mengawal agar Pemilu yang seharusnya berjalan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil tersebut, maka Pemilu diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri, yang saat ini kita kenal dengan lembaga KPU. Dalam pelaksanaannya, KPU bertugas sebagai penyelanggara. Sementara, yang bertugas mengawasi pelaksanaannya adalah lembaga yang kita kenal dengan Bawaslu atau Badan Pengawas Pemilu.

Latar belakang berdirinya lembaga Bawaslu adalah sebagai bentuk respon terhadap krisis kepercayaan masyarakat terhadap pelaksanaan Pemilu di masa lalu (sebelum reformasi). Krisis ini mulai muncul pada tahun 1971, ketika pelaksanaan Pemilu dianggap telah dikooptasi oleh kekuatan rezim penguasa yang menyebabkan banyaknya dugaan manipulasi oleh petugas Pemilu. Kondisi ini memicu gelombang protes dari masyarakat yang menuntut transparansi dan keadilan dalam penyelenggaraan Pemilu. Protes-protes inilah yang menjadi cikal bakal kehadiran lembaga pengawas Pemilu.[90]

Pada era reformasi, tuntutan agar penyelenggaraan Pemilu bersifat mandiri dan tidak terpengaruh oleh intervensi penguasa semakin menguat. Sebagai jawabannya, maka dibentuklah KPU sebagai lembaga penyelenggara Pemilu yang independen. Pada saat yang sama, lembaga pengawas Pemilu, yang awalnya bernama Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu), juga mengalami perubahan struktural. Di tahun 2003, pengawasan Pemilu mulai dilakukan oleh lembaga *ad hoc* yang terpisah dari struktur KPU. Perubahan ini bertujuan untuk memastikan pengawasan yang lebih independen dan efektif. Lalu kemudian, di tahun 2007,

[89] Sukawati Lanang P Perbawa, "Penegakan Hukum Dalam Pemilihan Umum." *Jurnal Dinamika Sosial*, Vol 3 No 1, (2019): 81

[90] Belona Danduru Salurante , Andi Dewi Primayanti dan Isman Bruaharja, "Kedudukan Badan Pengawas Pemilu Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945." *Jurnal Al-Manhaj*, Vol 4 No 2, (2022): 474-480.

untuk menguatkan kelembagaan pengawas Pemilu, maka dibuatlah badan pengawas Pemilu yang bersifat permanen yang bertugas mengawasi seluruh proses Pemilu.[91]

Saat ini Bawaslu memiliki struktur organisasi yang berjenjang untuk menjalankan tugas dan fungsinya secara nasional hingga ke tingkat lokal. Bawaslu RI bertugas mengawasi Pemilu secara nasional. Bawaslu Provinsi bertugas mengawasi pelaksanaan Pemilu di tingkat provinsi. Bawaslu Kabupaten/Kota bertugas mengawasi Pemilu di tingkat kabupaten/kota. Panitia Pengawas Kecamatan (Panwascam) bertugas mengawasi Pemilu di tingkat kecamatan. Pengawas Kelurahan/Desa (PKD) bertugas mengawasi Pemilu di tingkat kelurahan atau desa, dan pengawas TPS bertugas mengawasi pelaksanaan Pemilu di tingkat Tempat Pemungutan Suara (TPS).

Bawaslu memiliki tiga fungsi utama dalam penyelenggaraan Pemilu/Pilkada, yaitu pencegahan, pengawasan, dan penindakan terhadap pelanggaran.[92] Fungsi pencegahan dilaksanakan melalui kegiatan sosialisasi dan edukasi kepada masyarakat guna meningkatkan kesadaran hukum dan kepatuhan terhadap aturan Pilkada.[93] Sementara itu, fungsi pengawasan dilakukan dengan cara memantau secara langsung seluruh tahapan Pilkada. Adapun fungsi penindakan diarahkan untuk menjatuhkan sanksi kepada pihak-pihak yang terbukti melakukan pelanggaran, sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.[94]

Penegakan hukum dalam Pemilu melalui lembaga pengawas seperti Bawaslu bertujuan untuk mewujudkan demokrasi yang berkualitas. Hal ini sejalan

---

[91] *Ibid*

[92] Ade Putra Ode Amane et al., "Langkah Dan Antisipasi Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) Banggai Dalam Tahapan Pemilu," *E-Amal: Jurnal Pengabdian Kepada Masyarakat* Vol.2 No. 2 (2022): 1251–60.

[93] Sumardi, "Penguatan Sistem Pengawasan Dalam Penyelenggaran Tahapan Pemilu 2024," *Journal of Government Insight*, Vol. 2 No. 2 (2022): 210–20.

[94] Maksimus Lefteuw and Lidia Priscilla Pattiasina, "Penyelesaian Pelanggaran Administrasi Pemilu Oleh Bawaslu," *Pattimura Legal Journal*, Vol.1 No. 2 (2022): 74–85.

dengan konsep penegakan hukum sebagai sarana untuk menciptakan keadilan substantif dan memperkuat legitimasi hasil Pemilu. Secara substansi hukum, Bawaslu mengawasi implementasi regulasi Pemilu untuk memastikan bahwa substansi hukum dijalankan sesuai dengan tujuan normatifnya, yaitu menciptakan Pemilu yang jujur, adil, langsung, bebas, dan rahasia. Secara struktur hukum, Bawaslu adalah bagian dari struktur penegakan hukum yang memiliki kewenangan untuk mengawasi, menindak pelanggaran, dan menyelesaikan sengketa dalam proses Pemilu. Secara budaya hukum, Bawaslu berperan meningkatkan kesadaran hukum masyarakat, sehingga budaya hukum terkait kepatuhan terhadap peraturan Pemilu dapat terbentuk.

G. Definisi Operasional

1. Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) merupakan proses demokratis dalam memilih Gubernur, Bupati, atau wali kota sebagai pemimpin di tingkat daerah.
2. Pilkada langsung adalah sistem pemilihan kepala daerah di mana masyarakat secara langsung memberikan suaranya untuk memilih calon kepala daerah melalui pemungutan suara. Sistem ini bertujuan untuk meningkatkan partisipasi publik dan memperkuat legitimasi kepemimpinan daerah.
3. Pilkada tidak langsung adalah sistem pemilihan kepala daerah yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), di mana anggota DPRD memiliki kewenangan untuk memilih Gubernur, Bupati, atau wali kota tanpa melibatkan pemungutan suara langsung oleh masyarakat. Sistem ini sebelumnya diterapkan di Indonesia sebelum adanya reformasi dalam proses demokrasi daerah.

4. Pelanggaran Pemilu adalah segala bentuk tindakan atau perbuatan yang bertentangan dengan peraturan dan ketentuan yang mengatur pelaksanaan Pemilu, baik oleh peserta Pemilu, penyelenggara Pemilu, pemilih, maupun pihak lainnya yang terlibat dalam proses Pemilu. Pelanggaran ini dapat berdampak pada terhambatnya pelaksanaan Pemilu yang jujur, adil, dan demokratis.

H. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang akan digunakan adalah penelitian hukum normatif yang dilengkapi dengan wawancara. Penelitian hukum normatif adalah jenis penelitian hukum yang berfokus pada pengkajian norma-norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan, doktrin, dan teori hukum. Penelitian ini sering disebut juga sebagai penelitian hukum doktrinal karena berusaha memahami hukum sebagai sistem norma yang terstruktur. Untuk melengkapinya, penelitian ini dibantu dengan wawancara kepada narasumber yang berkaitan dengan penelitian yang dikaji.

2. Objek Penelitian

Objek penelitian pada penelitian ini adalah perbandingan pada karakteristrik dan pengawasan pada Pilkada yang dijalankan secara langsung, yang dalam hal ini melalui mekanisme pemilihan oleh rakyat, dan secara tidak langsung, yang dalam hal ini melalui mekanisme pemilihan oleh DPRD.

3. Pendekatan Penelitian

Pendekatan penelitian ini adalah menggunakan empat pendekatan, yakni peraturan perundang-undangan, perbandingan, kasus dan konsep. Pendekatan peraturan perundang-undangan digunakan untuk dengan menelaah berbagai

peraturan perundang-undangan yang memiliki keterkaitan dengan permasalahan yang dikaji. Pendekatan ini menggunakan aturan hukum tertulis sebagai acuan dalam menganalisis isu yang dibahas. Pendekatan perbandingan digunakan untuk membandingkan karakteristik pengawasan dan pelanggaran di antara Pilkada langsung dan tidak langsung dengan cara menjelaskan perbandingan tingkat kompleksitas pengawasan pada Pilkada langsung (yang melibatkan masyarakat secara luas) versus Pilkada tidak langsung (yang hanya melibatkan anggota DPRD saja). Pendekatan kasus digunakan untuk mengkaji secara mendalam kasus-kasus hukum yang relevan, terutama kasus yang telah memperoleh putusan pengadilan dengan kekuatan hukum tetap. Pendekatan konsep digunakan untuk menganalisis permasalahan hukum berdasarkan konsep-konsep hukum yang berkaitan serta doktrin-doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum.

4. Data Penelitian

Pengumpulan data penelitian atau bahan hukum dilakukan melalui dua metode utama, yakni studi pustaka dan wawancara. Studi dokumen adalah analisis yang berfokus pada berbagai dokumen resmi dari institusi, seperti peraturan perundang-undangan maupun putusan pengadilan. Sementara itu, wawancara adalah dokumen yang diperoleh melalui proses tanya jawab dengan narasumber yang dapat mendukung penelitian ini, seperti Bawaslu, Pimpinan Partai Politik, dan kandidat Pilkada.

Adapun sumber data atau bahan hukum tersebut terdiri dari:

a. Bahan Hukum Primer:
    a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
    b) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah *jo* Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;

c) Undang-undang (UU) 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 Walikota Menjadi Undang-Undang;
d) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme
e) Undang-undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik
f) Undang-undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
g) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara
h) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa
i) Undang-undang Nomor 19 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 Tentang Informasi Dan Transaksi Elektronik
j) Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum
k) Putusan MK Nomor 41/PHPU.D-VI/2008;
l) Putusan MK Nomor 85/PUU-XX/2022;
m) Peraturan DKPP Nomor 2 Tahun 2017 tentang Kode Etik dan Pedoman Perilaku Penyelenggara Pemilihan Umum;
n) Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 9 Tahun 2024 tentang Perubahan atas Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 8 Tahun 2020 tentang Penanganan Pelanggaran

Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Wali Kota dan Wakil Wali Kota.

b. Bahan Hukum Sekunder: buku, jurnal, media massa dan karya ilmiah yang berkaitan dengan penelitian ini.
c. Bahan Hukum Tersier: media massa dan internet
d. Wawancara: dokumen yang diperoleh melalui proses tanya jawab dengan narasumber yang dapat mendukung penelitian ini, seperti pimpinan Bawaslu Daerah, Partai Politik di daerah, dan kandidat Pilkada.

5. Teknik Pengumpulan Data

Penelitian ini menggunakan metode studi dokumen sebagai teknik pengumpulan data. Proses pengumpulan data dilakukan melalui studi kepustakaan, yaitu dengan menelaah berbagai buku yang berkaitan dengan topik penelitian. Untuk melengkapi referensi kajian ini, Penulis juga berencana melakukan wawancara dengan pimpinan Bawaslu di tingkat daerah, anggota partai politik di tingkat daerah, serta kandidat Pilkada.

6. Pengolahan Data dan Analisis Data

Metode pengolahan data dilakukan dengan cara melakukan pendekatan analitis yang sistematis yang fokus pada bahan hukum seperti peraturan perundang-undangan, doktrin, putusan pengadilan dan konsep yang digunakan dalam penelitian ini yang dijelaskan secara deskriptif kualitatif. Analisis data dalam penelitian ini dilakukan dengan menghubungkan bahan hukum yang telah dikumpulkan dengan kerangka teori atau pendekatan yang digunakan dalam penelitian. Proses ini melibatkan pengolahan data berupa bahan hukum primer, sekunder, dan tersier untuk menghasilkan pemahaman tentang aturan hukum, penerapan, serta implikasinya dalam praktik.

I. Sistematika Penulisan

BAB I berisi tentang latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan, manfaat, tinjauan pustaka, kerangka teori, definisi operasional, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

BAB II berisi tentang teori-teori detail yang menjabarkan grand teori yang ada di kerangkan teori pada bab 1 guna menjawab permasalahan yang akan ditulis di bab pembahasan, yakni bab 3.

BAB III berisi tentang jawaban dari rumusan masalah pertama, yakni tentang perbedaan karakteristik pelanggaran pada penyelenggara Pilkada yang dilakukan secara langsung dan yang dilakukan oleh DPRD. Kemudian jawaban dari rumusan masalah kedua, yakni tentang hambatan dan tantangan dalam pengawasan antara Pilkada langsung dan yang dilakukan oleh DPRD. Lalu jawaban dari rumusan masalah ketiga, yakni tentang solusi untuk menghadapi hambatan dan tantangan Pilkada secara langsung dan tidak langsung oleh DPRD.

BAB IV berisi tentan penutup yang dibagi ke dalam kesimpulan dan saran.

BAB II

TEORI TENTANG DEMOKRATISASI PEMILIHAN KEPALA DAERAH SECARA LANGSUNG DAN OLEH DPRD SERTA PENEGAKAN HUKUM PILKADA

A. Demokratisasi Pemilihan Kepala daerah Secara Langsung dan Oleh DPRD

Dari perspektif teori demokrasi, pemilihan umum merupakan sarana sekaligus instrumen paling esensial dalam proses demokratisasi. Demokrasi baru dapat dirasakan secara nyata oleh masyarakat ketika pemilihan umum diselenggarakan untuk menentukan kandidat pemimpin yang layak memegang kekuasaan. Tanpa adanya proses tersebut, klaim demokrasi sebagai mekanisme perwujudan kedaulatan rakyat berpotensi menimbulkan berbagai persoalan, termasuk munculnya keraguan dan gugatan terhadap legitimasi pemerintahan yang sedang berkuasa.[95]

Keyakinan bahwa pemilihan umum merupakan instrumen paling penting dalam proses demokratisasi memperoleh legitimasi teoritis yang kuat dari Joseph Schumpeter yang mendefinisikan bahwa pemilihan umum adalah inti dari praktik demokrasi prosedural. Namun demikian, menurut Huntington, keberadaan Pemilu saja tidaklah cukup untuk menjamin berfungsinya demokrasi, melainkan Pemilu tersebut harus dijalankan dengan bebas, jujur, dan kompetitif. Menurutnya, Pemilu yang seperti itu hanya dapat terwujud apabila didukung oleh jaminan kebebasan berpendapat, kebebasan berkumpul, dan kebebasan pers, serta adanya ruang yang aman bagi kandidat dan partai oposisi untuk menyampaikan kritik terhadap penguasa tanpa adanya ancaman atau tindakan represif.[96]

---

[95] Janpatar Simamora, "Eksistensi Pemilukada Dalam Rangka Mewujudkan Pemerintahan Daerah Yang Demokratis," *Mimbar Hukum*, Vol.23 No.1, (2011): 222

[96] Aidul Fitriciada Azhari, "Reformasi Pemilu dan Agenda Konsolidasi Demokrasi; Perspektif Ketatanegaraan", *Jurisprudence,* Vol. 1, No. 2 (2004): 180

Pemilihan umum dalam kerangka sistem pemerintahan dapat dipahami melalui hierarki demokrasi pada tingkat nasional dan lokal. Pembagian tersebut tidak dimaksudkan untuk memecah atau melemahkan sistem pemerintahan yang ada, melainkan sebagai bentuk pembagian kewenangan dalam satu kesatuan sistem demokrasi. Justru melalui pelaksanaan demokrasi, baik di tingkat nasional maupun lokal, proses perwujudan kedaulatan rakyat dapat berjalan secara lebih substansial.[97]

Pemilihan umum di tingkat lokal merupakan bentuk pemilihan umum yang diselenggarakan untuk memilih kepala daerah. Oleh karena itu, makna dan tujuan pelaksanaan pemilihan kepala daerah pada dasarnya tidak berbeda dengan pemilihan umum pada umumnya. Perbedaannya hanya terletak pada cakupan wilayah pelaksanaannya. Jika pemilihan umum dimaknai dalam pengertian yang lebih luas dengan lingkup nasional, maka pemilihan kepala daerah merupakan pelaksanaan Pemilu di tingkat daerah yang bertujuan untuk memilih pemimpin pemerintahan daerah.[98]

Di Indonesia, apabila ditinjau dari perspektif historis dan yuridis, model pelaksanaan pemilihan kepala daerah telah mengalami berbagai perombakan. Sebelum era reformasi, pemilihan kepala daerah pernah melalui pemilihan secara tidak langsung dengan penunjukan oleh pemerintah pusat. Di era reformasi, melalui pemilihan tidak langsung oleh DPRD. Di era pasca reformasi, melalui pemilihan secara langsung oleh rakyat hingga saaat ini. Perubahan tersebut mencerminkan adanya tarik-menarik kepentingan politik, penyesuaian terhadap perkembangan demokrasi, serta upaya negara dalam mencari format pemilihan kepala daerah yang paling sesuai dengan prinsip kedaulatan rakyat dan efektivitas pemerintahan daerah.

---

[97] Janpatar Simamora, "Eksistensi Pemilukada Dalam Rangka Mewujudkan Pemerintahan Daerah Yang Demokratis," *Op.Cit..*,227

[98] *Ibid*

1. Demokratisasi Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung Oleh Rakyat

Pada dasarnya, pemilihan kepala daerah secara langsung merupakan perwujudan kedaulatan rakyat. Mekanisme ini menjamin kebebasan dan persamaan warga negara, khususnya dalam pemenuhan hak-hak politik untuk memilih dan dipilih. Dalam kerangka tersebut, Pilkada langsung tidak hanya berfungsi sebagai prosedur elektoral, tetapi juga menjadi sarana penguatan dan pendalaman demokrasi, sekaligus upaya mendorong terwujudnya tata kelola pemerintahan yang lebih baik, akuntabel, dan efektif di tingkat daerah.[99]

Dalam sistem ini, pemenang ditetapkan berdasarkan perolehan suara terbanyak, sehingga pilihan mayoritas pemilih menjadi dasar legitimasi kemenangan. Pemilihan tersebut dilaksanakan di berbagai daerah dengan tujuan untuk memberikan kesempatan yang setara bagi masyarakat untuk berpartisipasi secara langsung dalam menentukan kepemimpinan daerahnya.[100]

Menurut Lili Romli, selain memberikan mandat langsung dari rakyat yang menghasilkan legitimasi politik yang kuat, sistem pemilihan kepala daerah secara langsung memiliki sejumlah keunggulan. Pertama, mekanisme ini dinilai mampu memutus praktik politik oligarkis yang selama ini didominasi oleh segelintir elite dalam penentuan kepala daerah. Kedua, pilkada langsung memperkuat mekanisme *checks and balances* antara kepala daerah dan DPRD karena kepala daerah tidak sepenuhnya bergantung pada dukungan politik DPRD. Ketiga, kepala daerah yang terpilih secara langsung cenderung lebih akuntabel karena pertanggungjawaban utamanya diarahkan kepada rakyat sebagai pemberi mandat. Keempat, sistem ini

[99] R. Siti Zuhro, dkk, *Model Demokrasi Lokal*, (Jakarta: PT. THC Mandiri, 2011), 23-24

[100] Hendra Budiman, *Pilkada Tidak Langsung dan Demokrasi Palsu*, (Yogyakarta :Pustaka Yustisia, 2015), 161

berpotensi melahirkan kepala daerah yang lebih peka dan responsif terhadap aspirasi serta tuntutan masyarakat.[101]

Kendati demikian, pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung tidak terlepas dari sejumlah dampak negatif. Pertama, pilkada langsung cenderung membutuhkan biaya politik yang sangat besar, baik bagi kandidat maupun penyelenggara, sehingga berpotensi membebani keuangan dan mendorong praktik politik yang tidak sehat. Kedua, sistem ini sering kali lebih mengutamakan figur atau popularitas calon sebagai *public figure* dibandingkan kapasitas, integritas, dan program kerja yang ditawarkan. Ketiga, pelaksanaan pilkada langsung juga membuka peluang terjadinya konflik horizontal di tengah masyarakat, terutama akibat perbedaan pilihan politik yang tajam dan mobilisasi massa selama proses pemilihan.[102]

Sejalan dengan pandangan tersebut, menurut Kertapradja sebagaimana dikutip oleh Djohermansyah Djohan dan Made Suwandi mengemukakan beberapa kelemahan mendasar dari pilkada langsung. Pertama, terdapat potensi munculnya konflik kepentingan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, antar pemerintah provinsi, serta antara provinsi dan kabupaten/kota, khususnya dalam pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya alam seperti air, hutan, laut, dan lingkungan hidup, terutama terkait penentuan urusan wajib dan urusan pilihan. Kedua, dalam praktiknya, pilkada langsung juga membuka ruang terjadinya kolusi dan politik uang, baik yang melibatkan penyelenggara pemilu, DPRD, maupun partai politik, baik sebagai pengusung calon dari partai atau gabungan partai, maupun sebagai kendaraan politik bagi calon perseorangan. Ketiga, apabila pilkada langsung diselenggarakan secara tidak jujur, tidak adil, dan sarat kecurangan, maka kepercayaan publik terhadap sistem demokrasi akan menurun,

[101] Tjahjo Kumolo, *Politik Hukum Pilkada Serentak, (*Jakarta: Expose, 2015), 16

[102] Ida Farida, Nanang Permana, dkk, "Analisis Dampak Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada)Secara Langsung: Reformulasi Sistem Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia," *Case Law Journal of Law,* Vol.1 No.1 (2020): 11

yang dapat memicu sikap saling curiga, ketidakpercayaan, bahkan konflik antarpendukung. Kondisi ini menimbulkan biaya sosial yang besar karena upaya pemulihan kembali kehidupan masyarakat yang harmonis membutuhkan waktu, tenaga, dan sumber daya yang tidak sedikit. Keempat, konflik politik yang terjadi di tingkat birokrasi, baik secara langsung maupun tidak langsung, dapat berdampak luas pada masyarakat, antara lain melalui menurunnya kualitas pelayanan publik yang tidak lagi egaliter serta meningkatnya kerentanan masyarakat terhadap konflik sosial. Apabila konflik semacam ini terus berulang, maka kemajuan di bidang ekonomi, politik, dan sosial budaya akan sulit tercapai.[103]

2. Demokratisasi Pemilihan Kepala daerah Secara Tidak Langsung Oleh DPRD

Menurut Jimly Asshiddiqie, sistem ketatanegaraan Indonesia menganut prinsip demokrasi konstitusional, yaitu demokrasi yang pelaksanaannya dibatasi dan diarahkan oleh konstitusi. Menurutnya, dalam kerangka tersebut, demokrasi tidak hanya dimaknai sebagai pemilihan langsung oleh rakyat, tetapi juga mencakup mekanisme perwakilan yang sah secara konstitusional. Oleh karena itu, pemilihan kepala daerah dapat dilakukan melalui berbagai model, sepanjang mekanisme tersebut diatur oleh undang-undang, dijalankan secara akuntabel, dan tetap menjamin prinsip kedaulatan rakyat serta perlindungan hak-hak demokratis warga negara.[104]

Dalam teori interpretasi konstitusi, dikenal berbagai metode penafsiran, antara lain interpretasi gramatikal yang menekankan makna bahasa, interpretasi sistematis yang melihat keterkaitan antar norma dalam keseluruhan sistem hukum,

[103] Djohermansyah Djohan dan Made Suwandi, *Pilkada Langsung: Pemikiran dan Peraturan*, (Jakarta: IIP Press, 2005), 56.

[104] Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Rajawali Pers, Jakarta 2019), 32.

interpretasi historis yang menelusuri latar belakang pembentukannya, serta interpretasi teleologis yang berfokus pada tujuan norma tersebut. Menurut Jimly Asshiddiqie, penafsiran terhadap frasa "dipilih secara demokratis" yang terdapat di dalam konstitusi Indonesia tidak dapat dilakukan secara sempit hanya berdasarkan arti harfiahnya saja, melainkan harus dipahami dalam konteks sistem ketatanegaraan Indonesia secara utuh. Oleh karena itu, frasa tersebut membuka ruang tafsir terhadap variasi mekanisme pemilihan kepala daerah, termasuk kemungkinan perubahan sistem pemilihan kepala daerah oleh DPRD sekalipun, selama mekanisme yang dipilih tetap menjamin prinsip-prinsip demokrasi fundamental seperti partisipasi masyarakat, transparansi proses, dan akuntabilitas penyelenggara maupun pejabat yang terpilih.[105]

Menurut Bernard Manin, dalam teori demokrasi, dikenal perbedaan mendasar antara demokrasi langsung dan demokrasi perwakilan. Menurutnya, dalam demokrasi langsung, rakyat terlibat secara langsung dalam pengambilan keputusan politik, sehingga tingkat partisipasi dan kontrol publik terhadap kekuasaan cenderung lebih tinggi. Sebaliknya, dalam demokrasi perwakilan, pengambilan keputusan diserahkan kepada wakil rakyat yang dipilih melalui pemilihan umum, sehingga responsivitas, akuntabilitas, dan legitimasi kekuasaan sangat bergantung pada kinerja wakil tersebut serta mekanisme pengawasan yang mengikatnya. Perbedaan ini menunjukkan bahwa demokrasi perwakilan memiliki karakteristik tersendiri yang tidak dapat disamakan sepenuhnya dengan praktik demokrasi langsung.[106]

Hampir sama dengan DPR di tingkat pusat, DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat di tingkat daerah menjalankan fungsi legislasi dengan membahas dan menetapkan peraturan daerah bersama kepala daerah, fungsi

[105] Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi,* (Jakarta: Sinar Grafika, 2011), 234-236

[106] Bernard Manin, T*he Principles of Representative Government*, (Cambridge: Cambridge University Press, 1997), 167-169

anggaran melalui pembahasan dan persetujuan APBD, serta fungsi pengawasan terhadap pelaksanaan kebijakan dan kinerja pemerintah daerah. Dalam praktik demokrasi perwakilan, anggota DPRD memperoleh legitimasi politik karena dipilih oleh masyarakat melalui pemilihan umum, sehingga mereka bertindak atas nama rakyat dalam proses pengambilan keputusan. Namun, kewenangan tersebut tidak dijalankan secara bebas, melainkan dibatasi dan diatur oleh norma hukum yang berlaku.[107] Pola hubungan ini menunjukkan bahwa rakyat tidak secara langsung terlibat dalam pembentukan kebijakan, melainkan menyalurkan kehendaknya melalui wakil-wakil di DPRD, yang menjadi ciri utama dari sistem demokrasi tidak langsung atau demokrasi perwakilan.

Menurut Hanna Pitkin, representasi politik dapat dipahami melalui empat dimensi yang saling berkaitan. Pertama, representasi deskriptif, yaitu ketika wakil rakyat memiliki kesamaan latar belakang dengan masyarakat yang diwakilinya, seperti asal daerah, suku, agama, atau pengalaman sosial, sehingga dianggap lebih memahami kondisi dan kebutuhan konstituennya. Kedua, representasi simbolik, yang tercermin dari penerimaan dan pengakuan masyarakat terhadap legitimasi wakil rakyat, misalnya melalui kepercayaan publik atau pengakuan terhadap kewenangan DPRD sebagai institusi yang sah. Ketiga, representasi formatif, yang berkaitan dengan mekanisme akuntabilitas formal, seperti pemilihan umum, aturan perundang-undangan, serta kewajiban wakil rakyat untuk mempertanggungjawabkan kinerjanya secara hukum dan politik. Keempat, representasi substantif, yang menekankan pada tindakan nyata wakil rakyat dalam memperjuangkan kepentingan masyarakat, misalnya melalui penyusunan

[107] Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1994), 178-180

kebijakan, pengawasan anggaran, atau pembelaan terhadap aspirasi publik dalam proses pengambilan keputusan.[108]

Artinya, dalam mekanisme pemilihan kepala daerah yang dilakukan melalui DPRD, keempat dimensi representasi tersebut menjadi kerangka penting untuk menilai sejauh mana sistem itu memiliki legitimasi demokratis. Kesamaan karakteristik antara anggota DPRD dan masyarakat (representasi deskriptif), penerimaan publik terhadap kewenangan DPRD dalam memilih kepala daerah (representasi simbolik), keberadaan mekanisme pertanggungjawaban formal anggota DPRD kepada rakyat (representasi formatif), serta tindakan DPRD dalam memperjuangkan kepentingan masyarakat melalui pilihan politiknya (representasi substantif) dapat digunakan sebagai indikator untuk mengukur apakah pemilihan kepala daerah melalui DPRD benar-benar mencerminkan prinsip demokrasi perwakilan.

Menurut Syarif Hidayat, pelaksanaan pemilihan kepala daerah melalui DPRD menunjukkan beberapa karakteristik yang khas. Pertama, penentuan kepala daerah berlangsung melalui proses lobi, tawar-menawar, dan kompromi politik di antara fraksi-fraksi DPRD, sehingga arah pemilihan sangat dipengaruhi oleh kepentingan partai politik, koalisi, dan strategi kekuasaan di parlemen daerah. Dalam kondisi tersebut, pertimbangan elektabilitas di mata publik sering kali berada di bawah pertimbangan kepentingan politik internal. Kedua, masyarakat tidak terlibat secara langsung dalam proses pemilihan karena tidak memiliki hak suara dalam penentuan kepala daerah, sehingga aspirasi, preferensi, dan kepentingan warga hanya dapat disalurkan melalui anggota DPRD sebagai wakil rakyat. [109]Akibatnya, kualitas keterwakilan sangat bergantung pada sejauh mana

[108] Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, (Bandung, Nusa Media, 2009), 89-91

[109] Syarif Hidayat, *Pilkada Langsung: Demokrasi Daerah dan Mitos Good Governance*, dalam Syarif Hidayat (ed.), Pemilihan Kepala Daerah Langsung: Demokratisasi Daerah dan Good Governnance, (Jakarta: Pustaka Quantum, Jakarta, 2005), 89-91

anggota DPRD benar-benar menyerap dan memperjuangkan aspirasi konstituennya dalam proses pengambilan keputusan politik tersebut.

Memang, mekanisme tersebut dapat menghasilkan tingkat stabilitas politik yang relatif lebih tinggi, karena kepala daerah terpilih telah mengantongi dukungan mayoritas DPRD sejak awal masa jabatan, yang memudahkan konsolidasi pemerintahan dan mengurangi potensi konflik politik antara eksekutif dan legislatif daerahLebih lanjut. Akan tetapi, menurut Syarif Hidayat, sebagaimana sistem pemilihan kepala daerah melalui DPRD pada praktik yang pernah terjadi di Indonesia justru mendorong terjadinya pola *elite bargaining* yang intensif di antara partai-partai politik di parlemen daerah. Penentuan kepala daerah tidak hanya ditentukan oleh kapasitas atau visi kandidat, tetapi sangat dipengaruhi oleh proses lobi, kesepakatan politik, serta pertukaran kepentingan antarfraksi, termasuk pembagian posisi strategis atau dukungan kebijakan tertentu. Praktik politik transaksional semacam ini berpotensi menggeser orientasi demokrasi dari kehendak rakyat menuju kepentingan elite, sehingga menurunkan kualitas demokrasi lokal.[110]

Menurut Larry Diamond, kualitas demokrasi tidak cukup diukur dari mekanisme pemilihan semata, apakah dilakukan secara langsung oleh rakyat atau melalui lembaga perwakilan, tetapi ditentukan oleh praktik tata kelola politik yang menyertainya.[111] Faktor seperti akuntabilitas adalah faktor yang paling menentukan apakah proses pemilihan dilakukan dengan bertanggungjawab dan dapat dimintai pertanggungjawaban. Lalu kemudian faktor transparansi, apakah proses pemilihan tersebut dapat diawasi oleh publik. Serta faktor responsivitas, apakah aktor politik yang hendak menjadi kepala daerah responsif terhadap

[110] *Ibid*, 92-94

[111] Larry Diamond, *Developing Democracy: Toward Consolidation*, (Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1999), 89-91

kebutuhan publik. Faktor-faktor tersebut adalah tanda yang menunjukkan sejauh mana kualitas demokrasi dalam tataran pemilihan.

Dalam konteks ini, artinya, baik pemilihan kepala daerah melalui DPRD ataupun pemilihan secara langsung oleh rakyat, sama-sama berpotensi menghasilkan demokrasi yang berkualitas apabila didukung oleh desain mekanisme pemilihan yang jelas, seperti mekanisme pengawasan yang efektif, aturan etika politik yang ketat, dan sistem penegakan hukum yang konsisten, serta diimplementasikan secara jujur dan bertanggung jawab dalam praktik pemerintahan daerah. Namun sebaliknya, jika akuntabilitas lemah, maka proses pemilihan kepala daerah tidak akan melahirkan kepala daerah yang akuntabel pula. Kemudian, jika transparansi tidak dijalankan, maka proses pemilihan menjadi akan menjadi proses yang berpotensi dinodai oleh praktik koruptif. Lalu apabila tidak responsif terhadap kebutuhan publik, maka pemilihan kepala daerah hanya untuk melayani kepentingan elite politik tertentu.

Sebagaimana dikemukakan oleh Robert Dahl, bahwa demokrasi ideal merupakan suatu konsep yang selalu menuntut pemenuhan berbagai prasyarat, sehingga tidak ada satu pun rezim politik yang mampu mewujudkannya secara sempurna.[112] Pandangan Dahl tersebut menunjukkan bahwa demokrasi pada hakikatnya adalah sebuah proses yang terus bergerak dan menuntut perubahan berkelanjutan. Seberapa pun demokratis suatu pemerintahan dijalankan dan setinggi apa pun komitmen terhadap pelaksanaan kedaulatan rakyat, demokrasi tidak pernah mencapai titik akhir yang sepenuhnya ideal. Oleh karena itu, tuntutan akan pembaruan dan perbaikan mendasar menuju kualitas demokrasi yang lebih baik akan selalu menjadi bagian yang melekat dalam praktik kehidupan bernegara.

[112] Robert A. Dahl, *Dilema Demokrasi Pluralis*, (Jakarta, Rajawali, 1982), 7

B. Penegakan Hukum Pilkada

Menurut Suswantoro, parameter utama dari sebuah Pemilu ataupun Pilkada yang demokratis adalah diukur dari integritas proses penyelenggaraannya. Integritas tersebut dapat benar-benar diwujudkan jika seluruh tahapan penyelenggaraan Pemilu ataupun Pilkada tersebut dilaksanakan secara jujur, transparan, adil, dan sesuai dengan aturan yang berlaku.[113] Agar pelaksanaan Pemilu dapat terselenggara dengan nilai integritas tersebut, dibutuhkan sistem penegakan hukum yang dapat membawa proses pemilihan tersebut benar-benar dapat menghasilkan pemimpin yang *legitimate* (yang diinginkan dan diyakini oleh masyarakat).

Dibutuhkannya penegakan hukum dalam kontestasi Pemilu maupun Pilkada adalah karena dalam praktiknya penyelenggaraan Pemilu maupun Pilkada di Indonesia sering menghadapi berbagai permasalahan yang menghambat tercapainya proses pemilihan yang demokratis. Beberapa permasalahan tersebut meliputi praktik politik uang, kampanye hitam, rendahnya profesionalitas penyelenggara, politisasi birokrasi, serta kualitas dan kapabilitas peserta maupun partai politik. [114]

Atas itulah, menurut Jimly Asshiddiqie, penegakan hukum berguna untuk memastikan bahwa norma-norma hukum benar-benar berfungsi secara nyata sebagai pedoman perilaku dalam berbagai hubungan hukum, baik dalam kehidupan bermasyarakat maupun bernegara. Menurutnya, penegakan hukum

[113] Ahmad Zairudin, Dominikus Rato, dan Bayu Dwi Anggono, "Konsep Aliran Filsafat Hukum Utilitarianisme dan Relevansinya Terhadap Konstruksi Pengaturan Pengawasan Pemilu," *Jurnal Rechtens*, Vol. 12 No. 2 (2023): 280

[114] Muhammad Junaidi, "Pidana Pemilu dan Pilkada Oleh Sentra Penegakan Hukum Terpadu", *Jurnal Ius Constituendum*, Vol. 5 No. 2 (2020), 222.

tidak berhenti pada keberadaan aturan tertulis saja, tetapi juga bagaimana norma tersebut dijalankan dan dipatuhi dalam praktik sehari-hari.[115]

Sejalan dengan pendapat tersebut, menurut Soerjono Soekanto, makna utama dari penegakan hukum terletak pada upaya menyesuaikan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat dengan kaidah-kaidah hukum yang berlaku, serta dengan perilaku nyata para pelaku hukum. Kaidah hukum berfungsi sebagai pedoman dalam menentukan sikap dan tindakan yang dianggap pantas dan benar. Melalui penegakan hukum yang konsisten, nilai-nilai tersebut diwujudkan dalam praktik kehidupan sehari-hari dengan tujuan menciptakan, menjaga, dan mempertahankan ketertiban serta kedamaian dalam pergaulan hidup bermasyarakat.[116] Oleh karena itu, penegakan hukum tidak hanya berkaitan dengan penerapan aturan secara formal, tetapi juga berperan penting dalam menjaga keharmonisan sosial.

Menurutnya, masalah utama dalam penegakan hukum pada dasarnya terletak pada berbagai faktor yang memengaruhi efektivitas pelaksanaannya. Adapun faktor-faktor tersebut adalah sebagai berikut. Pertama, faktor hukum itu sendiri, yang terutama berkaitan dengan kualitas peraturan perundang-undangan, baik dari segi kejelasan norma, konsistensi, maupun kelengkapannya. Kedua, faktor penegak hukum, yaitu pihak-pihak yang berperan dalam pembentukan dan penerapan hukum, seperti aparat penegak hukum dan lembaga terkait, yang integritas dan profesionalismenya sangat menentukan. Ketiga, faktor sarana dan prasarana, yang mencakup ketersediaan fasilitas, sumber daya manusia, serta dukungan teknis yang memadai dalam proses penegakan hukum. Keempat, faktor masyarakat, yakni lingkungan sosial tempat hukum tersebut berlaku, termasuk tingkat kesadaran hukum dan kepatuhan masyarakat terhadap aturan yang ada.

---

[115] Carto, Adnan Murya, dan Muh. Aripin Nurmantoro, "Analisis Penegakan Hukum Pemilu dan Pemilihan (Study Penanganan Pelanggaran di Bawaslu Kabupaten Indramayu)," *Jurnal Yustisia*, Vol.8 No.1 (2022): 101

[116] Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum* (Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada, 2011).

Kelima, faktor kebudayaan, yang merupakan hasil dari cipta, rasa, dan karsa manusia, dan tercermin dalam nilai-nilai, kebiasaan, serta pola perilaku masyarakat yang memengaruhi cara hukum dipahami dan dijalankan dalam kehidupan sehari-hari.[117]

Secara lebih sederhana, seirama dengan yang dikatakan oleh Friedman, menurut Bagir Manan, keberhasilan penegakan hukum tidak lepas dari sejumlah faktor yang mempengaruhinya. Faktor-faktor tersebut antara lain adalah substansi hukum itu sendiri, yakni kualitas dan kejelasan aturan yang berlaku; struktur penegak hukum, yang mencakup integritas, profesionalisme, dan kapasitas mereka dalam menegakkan hukum; serta budaya hukum, yakni masyarakat atau lingkungan tempat hukum itu diterapkan, termasuk kondisi sosial, ekonomi, dan budaya yang membentuk cara hukum dipahami dan dijalankan.[118] Keterkaitan antara faktor-faktor ini menentukan seberapa efektif hukum dapat ditegakkan dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara.

1. Substansi Hukum Pilkada

Dalam substansi hukum Pilkada, hal ini mencakup peraturan dan undang-undang yang mengatur mengenai penyelenggaraan pemilihan kepala daerah, mulai dari proses pemilihan hingga pemungutan suara, serta pelanggaran seperti administratif, kode etik penyelenggara, hingga pelanggaran pidana dan pidana umum lainnya. Pada intinya, substansi hukum Pilkada menjadi kerangka normatif yang menentukan bagaimana hak politik warga negara dapat dijamin, bagaimana lembaga-lembaga seperti Bawaslu, Gakkumdu, DKPP dan peradilan dalam melakukan pengawasan dan penindakan, serta bagaimana mekanisme penyelesaian sengketa dapat dijalankan.

---

[117] *Ibid*

[118] Bagir Manan, *Negara Hukum yang Berkeadilan* (Bandung: PSKN FH UNPAD, 2011), 554

Pertama, untuk menjamin agar tidak ada hak politik warga yang dilanggar, maka diaturlah mengenai jenis-jenis pelanggaran ke dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pilkada. Hal ini guna memastikan bahwa tiap-tiap pelanggaran yang dilakukan, dapat dikenali jenisnya secara pasti dan agar dapat diawasi serta ditindak secara tegas. Secara garis besar, pelanggaran dalam Pilkada meliputi pelanggaran administrasi, pidana, etika, pelanggaran hukum lainnya, serta pelanggaran yang terjadi secara TSM.[119]

Kedua, untuk memastikan agar penegak hukum seperti Bawaslu dan Gakkumdu dapat bekerja sesuai mekanisme yang berlaku, maka dibuatlah aturan teknis sebagai pedoman berjalannya penegakan hukum, salah satunya adalah melalui Peraturan Bawaslu Nomor 8 Tahun 2020 tentang Penanganan Pelanggaran Pilkada. Peraturan tersebut dirancang untuk memberikan pedoman yang jelas dan terstruktur bagi Bawaslu dalam menangani pelanggaran, mulai dari pengawasan hingga penegakan hukum.[120]Sementara, dasar hukum bagi DKPP adalah Peraturan DKPP Nomor 2 Tahun 2017 tentang Kode Etik dan Pedoman Perilaku Penyelenggara Pemilu.

Ketiga, untuk memastikan mekanisme penyelesaian sengketa pemilihan dapat dilakukan dengan adil, maka dibuatlah aturan mengenai penyelesaian sengketa. Di dalam UU Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pilkada, terhadap sengeketa yang terjadi dalam konteks pemilihan, diatur mengenai tiga jenis sengketa; pertama, sengketa proses, yakni sengketa yang terjadi saat tahapan proses pemilihan masih berlangsung akibat dari keputusan KPU, dan yang berwenang memutus sengketa ini adalah Bawaslu; kedua, sengketa TUN, yakni sengketa yang terjadi akibat dari keputusan KPU yang bersifat final dan mengikat, dan yang menyelesaikan sengketa ini adalah Pengadilan TUN; ketiga, sengketa

[119] Aminuddin Kasim, Supriyadi, dan Andi Intan Purnamasari, "Dekonstruksi Penanganan Pelanggaran Administrasi Yang Terstruktur, Sistematis Dan Masif Dalam Pilkada," *Mimbar Hukum UGM*, Vol 33 No 2 (2021): 496

[120] Bawaslu, *Indeks Kerawanan Pemilu (IKP) Pilkada Serentak* (Jakarta, Bawaslu, 2020).

perselisihan hasil, yakni sengketa yang terjadi akibat terjadinya persilihan suara yang diakibatkan oleh berbagai dugaan pelanggara, dan yang berwenang memutus sengketa ini adalah Mahkamah Konstitusi.

Substansi hukum Pilkada merupakan hukum normatif yang menentukan efektivitas penegakan hukum pada penyelenggaraan pemilihan kepala daerah. Melalui pengaturan yang tertuang di dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 dan berbagai peraturan turunannya, adalah bagian dari upaya penegakan hukum untuk menjamin perlindungan hak politik warga, memperjelas klasifikasi serta penanganan pelanggaran, memberikan kewenangan kepada lembaga pengawas dan penegak hukum, serta menyediakan mekanisme penyelesaian sengketa yang adil dan berlapis.

2. Struktur Hukum Pilkada

Dalam struktur penegakan hukum Pilkada, melibatkan berbagai lembaga yang memiliki kewenangan untuk mengawasi, menegakkan, dan menyelesaikan sengketa pemilihan. Lembaga-lembaga tersebut antara lain adalah; Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu); Sentra Gakkumdu yang terdiri dari Bawaslu, Penyidik Kepolisian dan Kejaksaan; Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP), serta lembaga yudisial seperti Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Keterlibatan beragam lembaga ini bertujuan untuk memastikan bahwa seluruh tahapan pemilihan dapat berjalan sesuai dengan aturan, adil, transparan, dan hasilnya memiliki legitimasi hukum yang kuat.[121]

Pertama, Bawaslu. Lembaga yang memiliki peran sentral dalam terwujudnya pemilihan yang berintegritas adalah Bawaslu. Lembaga ini diberi kewenangan untuk menerima, menindaklanjuti, serta meneliti laporan yang berkaitan dengan dugaan pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan

[121] Askari Razak, "Mewujudkan Pemilu Adil dan Bermartabat: Suatu Tinjauan Sistem Hukum Lawrence M. Friedman," *Jurnal Fundamental*, Vol. 12No. 2 (2023): 478

Pemilu maupun Pilkada. Kewenangan inilah yang menjadikan Bawaslu sebagai lembaga kunci dalam memastikan penyelenggaraan pemilihan berjalan adil, transparan, dan sesuai dengan ketentuan hukum.[122]

Bahkan, Bawaslu juga berwenang dalam menyelesaikan sengketa Pemilu/Pilkada. Bawaslu memiliki kedudukan sebagai lembaga quasi-peradilan atau semi-peradilan. Kedudukan ini muncul untuk menjawab perkembangan praktik peradilan modern sekaligus memastikan tercapainya keadilan yang sesungguhnya bagi para pencari keadilan dalam proses pemilihan. Melalui konsep semi-peradilan, penyelesaian sengketa pemilihan tidak hanya dilakukan melalui pengadilan formal (*in court*), tetapi juga dapat diselesaikan di luar pengadilan (*out of court*). Dalam kapasitas ini, ketua dan anggota Bawaslu bertindak layaknya semi-hakim, yang wajib menerapkan prinsip-prinsip umum yang berlaku bagi hakim, termasuk standar etika (*code of ethics*) dan kode perilaku (*code of conduct*)[123].

Kedua. Gakkumdu. Struktur hukum lainnya adalah Penegak Hukum Terpadu atau yang dikenal dengan singkatan Gakkumdu yang berperan dalam menangani pelanggaran tindak pidana Pemilu/Pilkada. Gakkumdu terdiri atas unsur-unsur Bawaslu (tingkat provinsi maupun kabupaten/kota), Kepolisian Negara Republik Indonesia (tingkat daerah maupun resor), serta Kejaksaan Republik Indonesia (tingkat tinggi maupun negeri)[124] yang dibentuk untuk menyamakan pemahaman dan koordinasi penanganan tindak pidana Pilkada

[122] Lefteuw M dan Pattiasina L. P, "Penyelesaian Pelanggaran Administrasi Pemilu oleh Bawaslu," *Pattimura Legal Journal*, Vol.1 No.2 (2022): 74–85

[123] Mpesau A, "Kewenangan Badan Pengawas Pemilu Dalam Penanganan Pelanggaran Administrasi Ditinjau Dari Perspektif Sistem Peradilan Indonesia," *Audito Comparative Law Journal*, Vol.2 No.2 (2021): 74–85.

[124] Kusuma, L. S. T., Zulhadi, Z., Junaidi, J., & Subandi, A, "Peran Badan Pengawas Pemilihan Umum dalam Penegakan Hukum Pemilu: Studi Penanganan Pelanggaran Pemilu pada Sentra Gakkumdu Provinsi Nusa Tenggara Barat," *Jurnal Ulul Albab*, Vol.23 No2 (2019): 110–116.

antara agar proses penegakan hukum pidana Pemilu/Pilkada dapat dilakukan secara konsisten, efektif, dan terintegrasi.[125]

Ketiga, DKPP. Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) juga memegang peran penting dalam tegak atau tidaknya hukum Pemilu/Pilkada. DKPP memiliki tugas, wewenang, dan kewajiban untuk menangani pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh penyelenggara. Lembaga ini diberi kewenangan untuk menerima dan memproses pengaduan terkait dugaan pelanggaran kode etik yang dilakukan mulai dari penyelenggara Pemilu/Pilkada di tingkat pusat hingga daerah dan bahkan desa. [126]

Keempat, Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Apabila terjadi persoalan atau konflik pemilihan yang tidak dapat diselesaikan oleh lembaga pengawas seperti Bawaslu maupun DKPP, maka masyarakat sebagai pemilik kedaulatan tetap memiliki mekanisme hukum untuk menegakkan haknya. Jalur penyelesaian sengketa dapat ditempuh melalui lembaga peradilan, seperti MA dan MK. Misalnya, jika persoalan tersebut berkaitan dengan keputusan administrasi penyelenggara, masyarakat dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN). Apabila sengketa terkait dengan hasil pemilihan, Mahkamah Konstitusi (MK) memiliki kewenangan untuk memeriksa dan memutuskan perkara tersebut. Sementara itu, untuk kasus yang bersifat pidana atau terkait pelanggaran hukum umum, Mahkamah Agung (MA) dapat menjadi pengadilan tempat Gakkumdu melakukan penuntutan.[127]

125

[126] Askari Razak, "Mewujudkan Pemilu Adil dan Bermartabat: Suatu Tinjauan Sistem Hukum Lawrence M. Friedman," *Op.Cit..*,478

[127] Fauzan A, Diniyanto A, dan Hamid, A, "Regulation Arrangement through The Judicial Power: The Challenges of Adding the Authority of The Constitutional Court and The Supreme Court," *Journal of Law and Legal Reform*, Vol.3 No.3 (2022): 403–430.

Sementara itu, khusus Mahkamah Konstitusi (MK), memiliki peran strategis dalam proses pemilihan yang substantif.[128] Dalam Pemilu maupun Pilkada, MK berwenang dalam menyelesaikan sengketa pemilihan, sehingga kedudukan MK menjadi sangat penting bagi proses demokratisasi pemilihan. MK tidak hanya berfungsi sebagai lembaga yang menilai dan menguji undang-undang, tetapi juga menjadi alat ukur untuk menilai kualitas jalannya pemilihan.[129]

3. Budaya Hukum Pilkada

Meskipun sudah ada peraturan yang mengatur tentang pelanggaran hukum Pilkada serta adanya lembaga penegak hukum yang mengawasi dan menegakkan hukum Pilkada sebuntuk menjamin agar terselenggaranya pemilihan yang adil dan demokratis, tetap saja, jika tidak diiringi dengan budaya kepatuhan terhadap hukum, penegakan hukum tidak akan berjalan efektik. Salah satu bentuk budaya yang seringkali melemahkan penegakan hukum dalam proses pemilihan adalah budaya politik uang.[130]

Politik uang berupa praktik penggunaan uang atau materi untuk memengaruhi pilihan pemilih, baik pemilihnya adalah masyarakat (dalam mekansime pemilihan secara langsung), maupun pemilihnya adalah DPRD (dalam mekanisme pemilihan tidak langsung). Praktik ini, terus-menerus terjadi dalam setiap proses pemilihan, sehingga menunjukkan bahwa adanya aturan hukum dan lembaga penegak hukum saja, tidak cukup untuk dapat menegakkan hukum. Adanya budaya praktik politik uang dalam tiap proses pemilihan menunjukkan adanya kelemahan dalam internalisasi nilai-nilai hukum, di mana pemilih, elit

[128] Jayus, *Hukum Pemilu &Alternatif Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilu* (Surabaya: Jakad Media Publishing, 2019)

[129] Pusat Studi Konstitusi FH Andalas,"Perkembangan pengujian perundang-undangan di Mahkamah Konstitusi," *Jurnal Konstitusi*, Vol.7 No.6 (2016): 147-224

[130] Budiman Basarah dan Ulfia Hasanah, "Money Politik dan Pemilu di Indonesia dalam Perspektif Budaya Hukum," *Jolasos: Journal Of Law And Social Society*, Vol.1 No.2 (2024): 15

politik, dan partai politik lebih mengedepankan kepentingan pragmatis atau materi dibandingkan kepatuhan terhadap norma demokrasi dan etika politik.[131]

Dalam pemilihan Pilkada langsung, fenomena politik uang di Indonesia tidak dapat dipisahkan dari kesenjangan ekonomi yang masih tinggi di masyarakat. Kelompok masyarakat dengan pendapatan rendah kerap menjadi sasaran dari praktik culas ini, karena insentif materi berupa uang atau barang langsung memberikan manfaat yang nyata dan mendesak bagi kebutuhan sehari-hari mereka. Dari perspektif budaya hukum, kondisi ini memperlihatkan bagaimana struktur sosial-ekonomi dapat memengaruhi kepatuhan terhadap hukum dan norma demokrasi. [132]

Selain faktor ekonomi, faktor budaya yang buruk di masyarakat juga menjadi tantangan dalam penegakan hukum. Di beberapa daerah di Indonesia, ada anggapan bahwa politik uang adalah hal yang lumrah dan dapat diterima selama tidak ada pihak yang mengetahui atau melaporkannya. Bahkan, pada kasus tertentu, praktik semacam ini telah menjadi semacam "kebiasaan" yang dianggap lumrah dalam proses pemilihan, sehingga masyarakat memandang ajang pemilihan pemimpin adalah ajang yang memang sengaja dibuat untuk memperoleh keuntungan pribadi melalui praktik materialistik, bukan sebagai sarana partisipasi demokratis yang berbasis pada program, ideologi, dan visi-misi calon.[133]

Selain budaya politik uang, budaya buruk yang melemahkan penegakan hukum pada kasus lainnya adalah penggunaan birokrasi sebagai mesin politik. Pilkada, khsusunya Pilkada yang dilakukan secara langsung, kerap menjadi arena di mana birokrasi dimanfaatkan untuk kepentingan politik, terutama oleh calon

---

[131] *Ibid*

[132] Dekki Mahroza, "Analisis Penyebab Terjadinya Politik Uang Pada Pemilu Pasca Reformasi Dalam Perspektif Ekonomi Politik, Hukum dan Budaya," *OJS: Ilmu dan Budaya*, Vol.45 No.2 (2024).

[133] Budiman Basarah dan Ulfia Hasanah, "Money Politik dan Pemilu di Indonesia dalam Perspektif Budaya Hukum," *Op.Cit..*, 16

yang berasal dari petahana. Di banyak daerah, calon kepala daerah yang menjabat sebagai petahana hampir selalu memobilisasi Aparatur Sipil Negara (ASN) untuk mendukung kemenangan politiknya.[134] Padahal, birokrasi seharusnya bebas dari pengaruh politik dan keterikatan dengan kekuatan politik tertentu, sehingga pelayanan publik yang diberikan bersifat netral, objektif, dan tidak memihak. Ketika birokrasi sudah berpihak secara politik kepada calon tertentu, maka potensi terjadinya korupsi politik akan semakin meningkat, dan proses Pilkada pun akan berisiko diwarnai oleh praktik-praktik yang tidak etis atau merugikan kepentingan publik.

Budaya ini menjadi dilema tersendiri bagi penegakan hukum. Alasannya, di satu sisi, ASN) memiliki tanggung jawab untuk melaksanakan tugas pemerintahan secara profesional, termasuk memberikan pelayanan publik yang netral dan berkualitas. Namun, di sisi lain, ASN juga merupakan bagian dari masyarakat yang memiliki kepentingan politik maupun ekonomi, terutama terkait pilihan mereka dalam Pilkada. Sehingga, sering kali, kepentingan-kepentingan pribadi ini justru lebih dominan, sehingga idealisme pemilihan yang jujur, adil, dan demokratis sulit terwujud. Kondisi ini menunjukkan dilema struktural dalam birokrasi politik, di mana konflik antara peran formal sebagai pelayan publik dan kepentingan individual yang dapat merusak integritas proses Pilkada.[135]

Budaya-budaya seperti itu, jika dilihat dari sumbernya, adalah berakar dari telah berubahnya fungsi partai politik, yang semula adalah sebagai wadah perjuangan ideologi, menjadi wadah transaksional. Perubahan itu ditandai dengan hilangnya nilai-nilai ideologi dan fokus partai politik semata-mata hanya pada kemenangan elektoral. Akibat dari perubahan paradigma ini, partai politik lebih mementingkan calon atau kader yang memiliki kemampuan finansial atau daya

134

[135] Sutrisno, "Prinsip Netralitas Aparatur Sipil Negara Dalam Pemilihan Kepala Daerah," *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, Vol. 26 No. 3 (2019): 524

tarik publik, sehingga dalam proses pemilihan, praktik politik uang atau mobilisasi ASN, atau pelanggaran pemilihan lainnya, menjadi alat yang lazim untuk memperoleh dukungan.[136]

Meskipun telah tersedia kerangka hukum dan lembaga penegak hukum untuk memastikan Pilkada berjalan adil dan demokratis, efektivitas penegakan hukum juga sangat dipengaruhi oleh budaya hukum di masyarakat. Masih adanya budaya seperti praktik politik uang, mobilisasi ASN, dan pragmatisme partai politik dalam proses rekrutmen calon dan saat proses pemenangan, telah menunjukkan bahwa norma formal hukum saja belum sepenuhnya mampu menegakkan hukum. Tanpa adanya penguatan pada aspek budaya hukum integritas Pilkada dan demokrasi dapat tercapai.

[136] Agung Fakhruzy, "Mendobrak Kedaulatan Rakyat dalam Sandera Partai Politik," PI: Jurnal Politikom Indonesiana, Vol. 5, No. 1 (2020): 30

BAB III

PERBEDAAN KARAKTERISTIK PELANGGARAN, HAMBATAN DAN TANTANGAN SERTA SOLUSI DALAM PENGAWASAN ANTARA PILKADA LANGSUNG DAN OLEH DPRD

Esensi Pilkada pada dasarnya sama dengan Pemilu, yakni salah satu pondasi penting dari bangunan sistem demokrasi, yakni perwujudan dari nilai kedaulatan rakyat. [137]Pilkada tidak hanya berfungsi sebagai sarana untuk memilih kepala daerah, tetapi juga sebagai mekanisme untuk membangun legitimasi politik dan menjaga stabilitas pemerintahan di daerah.[138]

Sebelum UUD 1945 diamandemen, mekanisme pemilihan kepala daerah dilakukan dalam berbagai bentuk. Selama kurun waktu 1948 hingga 1973, mekanisme pemilihan kepala daerah dilakukan dengan sistem pengangkatan atau penunjukan dari presiden atau pemerintah pusat.[139] Periode berikutnya, yaitu dari tahun 1974 hingga 1998, proses pemilihan kepala daerah dilakukan melalui pencalonan dan pemilihan oleh anggota DPRD yang kemudian hasilnya direkomendasikan kepada Menteri Dalam Negeri untuk disahkan.[140]

Selanjutnya, pada periode 1999 hingga 2004, terjadi perubahan signifikan dimana kepala daerah dipilih secara mandiri oleh anggota DPRD tanpa adanya intervensi dari pemerintah pusat sebagaimana diatur di dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Model tersebut adalah cerminan dari fase transisi awal demokrasi lokal sebelum kemudian berkembang menuju sistem pemilihan langsung oleh rakyat setelah diberlakukannya Undang-

[137] Olivia Salintohe, "Analisis Hukum Pelanggaran Pemilihan Kepala Daerah di Kabupaten Poso (Study Kasus Penanganan Pelanggaran Hukum Pada Pemilihan Tahun 2020 Di Bawaslu Kabupaten Poso)," *Justitia*, Vol. 18, No 1, (2024): 143.

[138] Ian Shapiro, "Democracy and Electoral Legitimacy," *Annual Review of Political Science*, Vol. 6 (2003): 329- 352.

[139] Pasal 18 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Penetapan Aturan-Aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri di Daerah-Daerah yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri dan, Pasal 23 Undang-undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, dan Pasal 11 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah

[140] Pasal 15 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan Daerah Pokok.

Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang menjadi dasar perubahan sistem tersebut.[141]

Tabel.1

Sejarah Mengenai Mekanisme dan Regulasi

Tentang Pelaksanaan Pilkada Indonesia

No	Tahun	Sistem Pilkada	Dasar Hukum
1	1948 - 1973	Penunjukan dari presiden atau pemerintah pusat	• Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Penetapan Aturan-Aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri di Daerah-Daerah yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri • Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah • Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah
2	1974 - 1998	Dipilih oleh DPRD lalu disahkan oleh Menteri Dalam Negeri	Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan Daerah Pokok
3	1999 - 2004	Dipilih oleh DPRD tanpa intervesi pemerintah pusat	Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah
4	2005 -	Dipilih secara langsung oleh	• Undang-Undang

[141] Muhammad Bahrul Ulum, "How Democracy is Election? Reassessing Article 18 (4) of the 1945 Constitution and Its Implication to the Regional Head Election in Indonesia," *Jurnal Hukum dan Peradilan*, Vol.8, No.2 (2019): 320

	sekarang	rakyat melalui pemilihan umum	Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah • Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemeritahan Daerah • Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

A. Karakteristik Pelanggaran Pada Penyelenggaraan Pilkada yang Dilakukan Oleh DPRD

Pada awalnya, model pemilihan kepala daerah melalui DPRD tanpa intervensi dari pemerintah pusat sebagaimana yang dilakukan dalam rentang waktu tahun 1999-2004 diharapkan mampu menciptakan pemilihan yang sesuai dengan partisipasi masyarakat daerah, namun dalam praktiknya justru menimbulkan berbagai pelanggaran, beberapa di antaranya adalah korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN).

Pada masa pemerintahan transisi, tepatnya pada tahun 1999, istilah KKN secara resmi telah ditetapkan sebagai istilah hukum melalui Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme. Korupsi didefinisikan sebagai *tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang tindak pidana korupsi* (Pasal 1 angka 3).

Sementara itu, kolusi dipahami sebagai *permufakatan atau kerja sama secara melawan hukum antar Penyelenggara Negara atau antara Penyelenggara Negara dan pihak lain yang merugikan orang lain, masyarakat, dan atau negara* (Pasal 1 angka 4). Berikutnya nepotisme didefinisikan sebagai *setiap perbuatan*

Penyelenggara Negara secara melawan hukum yang menguntungkan kepentingan keluarganya dan atau kroninya di atas kepentingan masyarakat, bangsa dan negara (Pasal 1 angka 5).

1. Korupsi

Pada model Pilkada yang dilakukan oleh DPRD, salah satu bentuk praktik korupsi yang terjadi adalah "politik uang." Politik uang dapat dipahami sebagai suatu tindakan yang mempengaruhi pilihan pemilih melalui pemberian sejumlah uang atau bentuk jasa tertentu, dengan tujuan agar pemilih tersebut memberikan preferensi suaranya kepada pihak yang melakukan penyuapan. Praktik ini dilakukan secara sengaja untuk mengarahkan keputusan politik pemilih demi kepentingan tertentu.[142]

Karakter praktik politik uang yang dilakukan di dalam model sistem seperti ini melalui budaya klientelisme dan patronase. Klientelisme merupakan bentuk hubungan pertukaran yang bersifat personal, yang ditandai oleh adanya kewajiban timbal balik serta relasi kekuasaan yang tidak seimbang antara pihak-pihak yang terlibat. Dalam hubungan ini, patron (calon kepala daerah) memiliki posisi dominan dengan menyediakan berbagai akses atau fasilitas tertentu kepada klien (DPRD). Akibatnya, terbentuklah pola hubungan pertukaran yang bersifat timbal balik dan saling menguntungkan.[143]

Politik uang kerap disebut sebagai *the mother of corruption* karena menjadi akar permasalahan utama yang paling sering muncul dan berulang dalam praktik politik di Indonesia.[144] Kondisi ini berpotensi menghasilkan terpilihnya pihak yang tidak layak sebagai pemenang Pemilu. Akibatnya, pemerintahan yang terbentuk menjadi kurang representatif dan tidak akuntabel. Pada situasi ini,

[142] Moch Edward Trias Pahlevi dan Azka Abdi Amururobbi, "Pendidikan Politik dalam Pencegahan Politik Uang Melalui Gerakan Masyarakat Desa," *INTEGRITAS: Jurnal Antikorupsi*, Vol.6, No.1 (2020): 45

[143] *Ibid*

[144] *Ibid*, 142

kecenderungan politisi terpilih akan lebih mengutamakan kepentingan pribadi atau kelompok dibandingkan kepentingan masyarakat luas yang pada muaranya tingkat kepercayaan publik terhadap para pemimpin terpilih menjadi rendah karena korupsi politik tidak hanya berdampak pada saat proses pemilihan saja, tetapi juga dapat memicu praktik korupsi di berbagai sektor lainnya ketika terpilih.[145]

Lebih jauh, politik uang atau praktik jual beli suara pada hakikatnya merupakan tindakan memperjualbelikan kedaulatan rakyat. Pihak yang menerima sejumlah uang dalam konteks tersebut sesungguhnya telah menyerahkan, atau setidaknya mempertaruhkan kedaulatannya untuk jangka waktu tertentu. Ketika kedaulatan diserahkan kepada penguasa melalui cara demikian, maka secara prinsip, kedaulatan tersebut sulit untuk dituntut kembali. [146]

Jika pihak penerima politik uang dalam hal ini adalah DPRD yang dianggap sebagai representasi dari suara rakyat, maka pada saat nanti calon kepala daerah yang memberi politik uang tersebut terpilih, akan berakibat pada memudarnya fungsi atau kewenangan yang dimiliki oleh DPRD tersebut, baik fungsi anggaran, legislasi, maupun pengawasan yang seharusnya menjadi ruh dari DPRD ketika berhadap-hadapan dengan pihak eksekutif (dalam hal ini adalah kepala daerah). Berikut beberapa kasus politik uang yang terjadi ketika Pilkada dilakukan oleh DPRD.

Pertama, Pilkada Kota Medan tahun 2000. Salah seorang calon, yakni bernama Abdillah dilaporkan telah menyuap 16 (enam belas) anggota DPRD Kota Medan dari Fraksi PDI-P dengan masing-masing menerima uang suap sebesar Rp.25 juta.[147] Bahkan, praktik politik uang dalam bentuk suap ini tidak hanya

---

[145] *Ibid*

[146] Abdurrohman, "Dampak Fenomena Politik Uang dalam Pemilu dan Pemilihan," *Awasia: Jurnal Pemilu dan Demokrasi*, Vol. 1 No. 2 (2021): 144

[147] Vedi Hadiz, *Lokalisasi Kekuasaan di Indonesia Pascaotoritarianisme* (Jakarta: KPG, 2022), 193.

terjadi di Pilkada Kota Medan saja, melainkan juga di beberapa daerah di Sumatera Utara. Pada tahun yang sama (2000), dilaporkan sekitar 37 anggota DPRD dari berbagai kota dan kabupaten telah diselidiki terlibat dalam skandal politik uang.[148]

Kedua, Pilkada Sukoharjo tahun 2000. Hampir seluruh bakal calon dilaporkan mengeluarkan dana dalam jumlah besar guna memperoleh dukungan fraksi-fraksi di DPRD. Beberapa kandidat bahkan disebut harus menyediakan biaya hingga ratusan juta rupiah, dengan kisaran mencapai Rp500 juta, hanya untuk dapat melewati tahap pencalonan.[149]

Ketiga, Pilkada Kabupaten Boyolali tahun 2000. Dalam proses pemungutan suara, dukungan fraksi mayoritas DPRD dilaporkan mengalami pergeseran yang signifikan. Pada saat itu, beredar isu bahwa satu suara anggota DPRD "dihargai" antara Rp50 juta hingga Rp75 juta. Selain itu, muncul praktik yang dikenal sebagai "karantina", yaitu pengumpulan dan penginapan anggota DPRD di rumah calon tertentu menjelang hari pemilihan, dengan tujuan mengamankan arah dukungan.[150]

Keempat, Pilkada Lampung Selatan tahun 2000–2005. Praktik transaksi politik bahkan berlangsung secara lebih terbuka. Tim sukses calon Bupati dilaporkan mendatangi rumah anggota DPRD, menginapkan mereka di hotel, serta memberikan uang tunai dengan nominal yang bervariasi. Beberapa anggota DPRD mengakui menerima uang antara Rp10 juta hingga Rp25 juta yang besarannya disesuaikan dengan posisi mereka, baik sebagai anggota biasa maupun sebagai pimpinan fraksi.

---

[148] *Ibid*, 195

[149] Kompas.id, "Jejak Politik Uang Saat Kepala Daerah Masih Dipilih oleh DPRD," https://www.kompas.id/artikel/jejak-politik-uang-saat-kepala-daerah-masih-dipilih-oleh-dprd diposting terakhir pada 13 Desember 2025.

[150] *Ibid*

Kelima, Pilkada Kota Surabaya tahun 2000–2005. Sejumlah calon mengakui telah mengeluarkan dana dalam jumlah besar selama proses penjaringan dan pemilihan, bahkan mencapai ratusan juta rupiah. Salah satu calon menyebutkan bahwa total dana yang dikeluarkan hampir mencapai Rp400 juta, termasuk pemberian yang disebut sebagai "uang Lebaran" kepada fraksi DPRD. Bentuk imbalan tidak hanya berupa uang tunai, tetapi juga fasilitas lain seperti penginapan di hotel, kendaraan, hingga penyediaan rumah.[151]

Keenam, Pilkada Provinsi Sumatera Barat tahun 2000. Isu politik uang mengemuka seiring dengan beredarnya informasi mengenai jual beli suara fraksi di DPRD. Sejumlah anggota DPRD mengaku menerima uang dari bakal calon Gubernur dengan nominal mulai dari Rp2 juta. Bahkan, dukungan satu fraksi dilaporkan dapat bernilai hingga Rp500 juta. Seorang pimpinan partai di daerah tersebut juga disebut menjual dukungan tiga suara dengan nilai mencapai Rp1,5 miliar.[152]

Ketujuh, Pilkada Kota Semarang. Beberapa calon dilaporkan memberikan uang tunai kepada anggota DPRD dengan kisaran Rp25 juta hingga Rp30 juta per suara, disertai dengan bingkisan dan berbagai fasilitas lainnya menjelang pemilihan. Setelah pemilihan selesai, perubahan gaya hidup sebagian anggota DPRD menjadi sorotan dan menimbulkan kecurigaan di tengah masyarakat.[153]Kedelapan, Pilkada Kabupaten Karawang. Praktik lobi terhadap anggota DPRD dilaporkan berlangsung secara terbuka. Dalam pertemuan informal antara calon dan anggota dewan, disebutkan adanya pemberian uang saku dengan nilai sekitar Rp500.000 sebagai bagian dari upaya pendekatan politik.[154]

Kesembilan, Pilkada Provinsi Kalimantan Tengah. Praktik ini disebut sebagai prakti paling ekstrem yang dilaporkan terjadi karena sejumlah anggota

[151] *Ibid*
[152] *Ibid*
[153] *Ibid*
[154] *Ibid*

DPRD disebut secara aktif mendekati para kandidat dan menetapkan biaya tertentu bahkan dari sejak tahap awal pencalonan. Untuk dapat masuk ke dalam bursa calon Gubernur, kandidat disebut harus mengeluarkan dana awal sekitar Rp25 juta, sementara total biaya yang dibutuhkan sepanjang proses pemilihan dapat mencapai Rp5 miliar. Bahkan, terdapat laporan bahwa seorang anggota DPRD menerima hingga Rp700 juta selama proses tersebut.[155]

Politik uang pada intinya melibatkan pemberian uang, barang, atau jasa untuk memengaruhi pilihan atau keputusan politik seseorang. Unsur pertukaran imbalan inilah yang menjadi ciri utama korupsi, atau yang disebut sebagai "korupsi politik," karena kekuasaan atau legitimasi publik diperoleh melalui cara yang tidak sah. Dalam politik uang, proses demokrasi disalahgunakan untuk kepentingan pribadi atau kelompok. Suara pemilih, sebagai wujud kedaulatan rakyat dipertukarkan dengan materi.

2. Kolusi

Kolusi dalam Pilkada oleh DPRD terjadi melalui kerja sama terselubung antara elite partai, fraksi DPRD, dan calon kepala daerah untuk mengatur hasil pemilihan. Proses ini sering kali berlangsung melalui rapat tertutup fraksi atau lobi politik di luar mekanisme formal. Keputusan tidak lagi didasarkan pada kapasitas dan integritas calon, melainkan pada kesepakatan politik antar-elite.

Ketua DPP PDI Perjuangan, Djarot Saiful Hidayat, mengungkapkan pengalamannya sebagai salah satu peserta pemilihan kepala daerah yang diselenggarakan melalui mekanisme pemilihan tidak langsung oleh DPRD. Pengalaman tersebut terjadi pada Pilkada Blitar tahun 2000, ketika ia mencalonkan diri sebagai wali kota Blitar dengan dukungan PDI Perjuangan. Djarot menjelaskan bahwa pelaksanaan Pilkada melalui DPRD pada masa itu

[155] *Ibid*

sarat dengan berbagai polemik. Ia menggambarkan adanya praktik saling mengamankan dukungan suara anggota DPRD melalui beragam cara dan strategi, Dua di antaranya adalah pemberian uang politik dan pengondisian suara melalui karantina. Secara terbuka Djarot menyatakan bahwa pada masa awal reformasi, yang saat itu baru berlangsung sekitar dua tahun, sejumlah uang hingga Rp300 juta dipertaruhkan untuk mengamankan satu suara anggota DPRD.[156]

Pertama, mahar politik. Salah satu bentuk kolusi yang paling umum terjadi pada model Pilkada ini adalah terjadinya kesepakatan informal antar fraksi DPRD sebelum proses pemilihan resmi berlangsung. Istilah ini umum dikenal dengan sebutal "mahar politik." Mahar politik merupakan istilah yang sejak dulu hingga sekarang sering digunakan dan mendapat perhatian luas dalam dinamika politik nasional. Istilah ini kerap muncul dalam berbagai diskursus publik, khususnya yang berkaitan dengan penyelenggaraan Pemilu maupun Pilkada di Indonesia.

Meskipun demikian, apabila ditelaah dari sudut pandang hukum positif, istilah "mahar politik" sejatinya tidak memiliki dasar yuridis yang eksplisit. Istilah tersebut tidak ditemukan dan tidak dikenal secara formal dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku, sehingga keberadaannya lebih berkembang sebagai konsep dalam praktik politik dan perbincangan masyarakat daripada sebagai terminologi hukum yang baku.

Jika merujuk ke dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pilkada, khususnya Pasal 187B, istilah yang digunakan bukanlah "mahar politik", melainkan "imbalan yang diterima oleh partai politik" dalam proses pengajuan calon kepala daerah pada Pilkada. Ketentuan tersebut secara tegas mengatur bahwa anggota partai politik atau gabungan partai politik yang dengan sengaja dan melawan hukum menerima imbalan dalam bentuk apa pun pada tahapan

[156] Tribunnews.com, "Momen Djarot PDIP Cerita Pernah jadi Peserta Pilkada via DPRD Tahun 2000, Singgung Ongkos Politik," https://www.tribunnews.com/nasional/7777841/momen-djarot-pdip-cerita-pernah-jadi-peserta-Pilkada-via-dprd-tahun-2000-singgung-ongkos-politik diposting terakhir pada 13 Januari 2026.

pencalonan Gubernur, Bupati, maupun wali kota beserta wakilnya, dapat dikenai sanksi pidana berupa pidana penjara dan denda dengan besaran sebagaimana ditentukan dalam pasal tersebut. Artinya, meskipun istilah "mahar politik" tidak disebutkan secara eksplisit, substansi larangan dan ancaman sanksinya telah diakomodasi di dalam norma hukum positif dengan bahasa "imbalan."

Istilah "mahar politik" pada hakikatnya merupakan istilah populer yang berkembang di media massa dan ruang publik untuk menggambarkan praktik pemberian sejumlah uang atau bentuk keuntungan tertentu oleh bakal calon kepala daerah kepada partai politik. Pemberian tersebut dimaksudkan untuk memperoleh rekomendasi, persetujuan, atau dukungan resmi dari partai politik agar seseorang dapat diusung sebagai calon kepala daerah. Sederhananya, mahar politik adalah syarat tak tertulis yang harus dipenuhi oleh mereka yang ingin menjadi calon.[157]

Walaupun undang-undang menyebut bahwa anggota DPRD adalah pihak yang memiliki kewenangan untuk memilih kepala daerah, tak bisa dipungkiri, dalam praktik politiknya, rekomendasi pencalonan dari partai politik pengusung adalah syarat yang sangat menentukan. Atas dasar itulah proses untuk memperoleh rekomendasi dari DPP partai politik menjadi sesuatu yang tidak mudah, karena calon kepala daerah harus melalui persaingan yang ketat dengan kandidat lain yang juga mengincar dukungan dari partai yang sama.

Permasalahannya, tidak terdapat indikator atau ukuran yang bersifat seragam dan pasti dalam penentuan pemberian rekomendasi tersebut, karena setiap partai politik memiliki mekanisme penjaringan dan penilaian internal yang berbeda-beda. Namun yang pasti, penjaringan tersebut adalah menjadi

[157] Prioni Rahmanda Saputri, Yola Safitri dan Imam Hakiki, "Calon Tunggal dalam Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia: Perspektif Demokrasi dan Kinerja Partai Politik," *Terang,* Vol 2 No. 4 (2025): 86

kewenangan pimpinan partai politik (ketua umum).[158] Di titik itulah muncul dugaan bahwa rekomendasi yang akhirnya diperoleh oleh pasangan calon sering kali tidak diberikan secara cuma-cuma, melainkan disertai dengan adanya imbalan tertentu yang kemudian dikenal luas oleh publik dengan sebutan "mahar politik".

Mahar politik, dalam konteks ini, terjadi melalui koordinasi antara DPP partai politik dengan fraksi DPRD di daerah untuk mengamankan calon tertentu, yang khususnya telah mendapatkan surat rekomenkasi resmi dari DPP. Intervensi Dewan Pimpinan Pusat (DPP) partai politik sangat berpotensi terjadi dan bahkan intensitasnya bisa lebih kuat dibandingkan Pilkada yang dilakukan secara langsung oleh rakyat. Faktor ini disebabkan oleh posisi strategis DPRD yang merupakan representasi formal partai politik di tingkat daerah.

Anggota DPRD pada dasarnya terikat oleh garis komando, disiplin, dan kepentingan politik partai, sehingga keputusan mereka dalam pemilihan kepala daerah sulit dilepaskan dari arahan DPP. Intervensi DPP dapat diwujudkan melalui berbagai mekanisme, seperti pemberian instruksi resmi kepada fraksi, penentuan pasangan calon yang harus didukung, hingga ancaman sanksi politik bagi anggota DPRD yang tidak sejalan dengan keputusan partai. Kondisi ini berpotensi mengurangi ruang otonomi politik anggota DPRD serta mengesampingkan aspirasi masyarakat daerah, karena keputusan lebih banyak ditentukan oleh elite partai di tingkat pusat.

Pada satu kasus, seperti yang pernah terjadi di Pilkada Kota Medan tahun 2000, intervensi dari pengurus pusat partai politik ke pengurus daerah tidak dapat terelakkan. Akibat yang timbul dari intervensi partai politik pusat kepada daerah dalam kasus ini adalah terjadinya perpecahan di kubu internal partai politik itu sendiri karena adanya perbedaan sikap dalam memberikan dukungan. Di satu sisi,

[158] Siti Witianti dan Hendra, "Peran Ketua Umum Partai Politik Dalam Pencalonan Kepala Daerah pada Pemilihan Kepala Daerah Serentak di Indonesia," *Jurnal Wacana Politik*, Vol. 4 No. 1, (2019): 56

DPP PDI-P memberikan dukungan kepada calon bernama Ridwan Batubara. Sementara itu, di sisi yang lain, DPC PDI-P Kota Medan memberikan dukungannya kepada calon bernama Abdillah. [159]

Bahkan lebih jauh, akibat yang timbul dari konflik tersebut, bukan saja administratif, melainkan juga terjadi intimidasi fisik yang dilakukan oleh sekelompok massa pendukung Abdillah yang mendapat dukungan resmi dari DPP PDI-P. Intimidasi fisik itu ditujukan kepada anggota DPRD PDI-P Kota Medan Mereka menculik dan mengancam para anggota DPRD dari Fraksi PDI-P agar tetap memilih Abdillah dan menentang calon yang direkomendasi oleh DPP. Ancaman itu diberikan dengan dua pilihan, yakni menerima "uang atau peluru."[160]

Pada situasi ini, keputusan pemilihan tidak lagi mempertimbangkan aspirasi lokal atau kapasitas calon, melainkan mengikuti kepentingan elite partai di tingkat pusat. Praktik kolusinya terjadi ketika arahan tersebut disertai dengan kesepakatan politik tertentu (mahar politik), seperti dukungan kebijakan nasional atau konsolidasi kekuasaan partai di daerah.

Kedua, pengondisian proses pemilihan. Kolusi juga dapat terwujud melalui pengondisian aturan teknis pemilihan di DPRD, seperti pengaturan jadwal, tata tertib, atau mekanisme voting yang menguntungkan calon tertentu. Pengondisian ini berpotensi dilakukan melalui kerja sama antara pimpinan DPRD dan fraksi-fraksi tertentu, sehingga ruang kompetisi menjadi tidak adil bagi calon lain.

Pada Pilkada Padang Pariaman tahun 2000-2025, terjadi praktik "karantina" anggota DPRD menjelang pemilihan Bupati. Situasi ini memicu reaksi keras dari masyarakat. Para anggota dewan dikumpulkan di satu lokasi tertentu untuk memastikan keseragaman dukungan. Praktik ini dipersepsikan oleh

[159] Vedi Hadiz, *Lokalisasi Kekuasaan di Indonesia Pascaotoritarianisme*, Op.cit.., 194.
[160] *Ibid*.

publik sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari transaksi politik yang mencederai prinsip demokrasi karena proses penentuannya ditentukan secara tertutup antar elite.[161]

Selain itu, pengondisian juga terjadi pada Pilkada Kota Depok tahun 2000. Dalam pemilihan tersebut, terdapat anggota DPRD yang tidak memberikan dukungan kepada calon dari partainya sendiri, melainkan mengalihkan suara kepada calon dari partai lain. Perilaku ini memunculkan dugaan adanya pertimbangan non-ideologis (ekonomis) yang memengaruhi pilihan politik anggota DPRD.[162]

Berikutnya, pada Pilkada Kota Bukittinggi. Pasangan calon yang semula unggul dalam lima dari enam putaran pemilihan justru kalah pada putaran terakhir akibat perubahan suara *abstain*. Perubahan ini menimbulkan dugaan bahwa suara *abstain* telah diperjualbelikan untuk memengaruhi hasil akhir pemilihan melalui lobi politik antar elite.[163] Selanjutnya, pola penyimpangan prosedural juga terlihat dalam Pemilihan Bupati Kabupaten Agam, ketika sejumlah suara sah dibatalkan dan terjadi pelanggaran tata tertib oleh pimpinan DPRD yang pada saat bersamaan juga berstatus sebagai calon kepala daerah.[164]

Pada praktik ini, pimpinan fraksi atau elite partai melakukan pertemuan tertutup untuk menyepakati calon kepala daerah tertentu yang akan dimenangkan. Kesepakatan tersebut sering kali diduga didasarkan pada pembagian keuntungan politik, seperti jatah posisi strategis di pemerintahan daerah atau dukungan kebijakan tertentu setelah kepala daerah terpilih. Akibatnya, proses pemilihan di DPRD hanya menjadi formalitas belaka karena hasilnya telah ditentukan

---

[161] Kompas.id, "Jejak Politik Uang Saat Kepala Daerah Masih Dipilih oleh DPRD," https://www.kompas.id/artikel/jejak-politik-uang-saat-kepala-daerah-masih-dipilih-oleh-dprd Op.Cit..

[162] *Ibid*

[163] *Ibid*

[164] *Ibid*

sebelumnya melalui pertemuan atau kesepakatan informal anta elite di DPRD dengan calon kepala daerah dan partai politik.

3. Nepotisme

Nepotisme juga berpeluang besar terjadi dalam Pilkada oleh DPRD karena kedekatan personal dan jaringan kekuasaan lokal yang memainkan peran penting di dalamnya. Calon yang memiliki hubungan keluarga, hubungan politik, atau relasi bisnis dengan elite partai dan anggota DPRD cenderung lebih mudah mendapatkan dukungan, meskipun calon tersebut tidak memiliki kapasitas atau rekam jejak yang memadai dalam memimpin.

Menurut *Institute of Asian Studies*, dalam pelaksanaan desentralisasi (salah satunya adalah desentralisasi sistem pemilihan kepala daerah) di tahun reformasi, alih-alih memperkuat demokrasi lokal, justru menimbulkan berbagai dampak turunan, antara lain meningkatnya praktik korupsi di tingkat daerah, menguatnya politik uang, dan semakin terkonsolidasinya oligarki lokal.[165]

Salah satu bentuk dari nepotisme Pilkada model ini pernah terjadi pada Pilkada Provinsi Banten tahun 2001. Pada saat itu peran elite lokal sangat menentukan arah kekuasaan di Banten. Salah satu figur sentral dalam proses tersebut adalah Tubagus Chasan Sochib. Ia berperan penting dalam mengantarkan putrinya, yakni Ratu Atut Chosiyah untuk terpilih sebagai Wakil Gubernur Banten untuk masa jabatan periode tahun 2002–2005.[166]

Pada konteks politik lokal Banten di masa itu, dinamika politik kekuasaan tidak dapat dilepaskan dari peran kelompok "jawara". Berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh Henk Schulte Nordholt, Gerry van Klinken, dan Ireen Karang Hoogeboom, kelompok jawara digambarkan sebagai bentuk "pemerintahan

---

[165] Marco Bunte dan Andreas Ufen (eds), *Democratization in Post-Suharto Indonesia*, (London : Routledge, 2009), 18-21.

[166] Kumparannews, "Menilik Kembali Gurita Dinasti Politik Banten," https://kumparan.com/kumparannews/menilik-kembali-gurita-dinasti-politik-banten diposting terakhir pada 15 Februari 2018.

swasta" yang dipimpin oleh figur yang disebut sebagai Tuan Besar. Kelompok ini disebut memiliki kemampuan untuk memonopoli berbagai proyek pemerintahan daerah serta menekan pemerintah provinsi agar mengakomodasi kepentingan mereka dalam proses perencanaan dan penetapan program pembangunan tahunan. Bahkan, pengaruh jawara tersebut juga menjangkau penentuan promosi, rotasi, dan perubahan struktur birokrasi di tingkat pemerintahan daerah di Provinsi Banten saat itu.[167]

Hal tersebut diperkuat dengan penelitian yang dilakukan oleh Andi Rahman Alamsyah,[168] bahwa keberadaan fenomena jawara, tuan besar atau orang kuat lokal adalah aktor dominan dalam struktur kekuasaan pasca Orde Baru. Kelompok jawara ini terorganisasi di bawah kepemimpinan seorang figur kuat di tingkat lokal, memanfaatkan Partai Golkar sebagai sarana utama untuk berkompetisi dalam arena politik elektoral. Sejumlah elit jawara kemudian berhasil menempati berbagai posisi strategis yang tidak hanya memperkuat pengaruh politik mereka, tetapi juga memberikan keuntungan ekonomi yang signifikan bagi jaringan kekuasaan kelompok jawara tersebut.

Tubagus Chasan Sochib merupakan salah satu tokoh yang disebut sebagai "Tuan Besar" atau jawara tersebut. Ia dikenal sebagai aktor penting yang membantu proses pemekaran Banten dan memperoleh legitimasi sebagai tokoh pembentuk Provinsi Banten. Bahkan pada saat pemekaran tersebut, Chasan Sochib menjabat sebagai penasihat umum Badan Koordinasi Pembentukan Provinsi Banten (Bakor Banten). Melalui mobilisasi massa, dukungan pendanaan,

[167] Henk Schulte Nordholt, Gerry Van Klinken dan Ireen Karang Hoogenboom, *Politik Lokal di Indonesia*, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia dan KITLV, 2007), 275

[168] Andi Rahman Alamsyah, *Islam, Jawara dan Demokrasi: Geliat Politik Banten Pasca Orde Baru*, (Jakarta : PT Dian Rakyat, 2009), 64.

serta lobi intensif ke pemerintah pusat, upaya pemekaran Banten akhirnya disetujui oleh DPR pada Oktober 2000 dan disambut antusias oleh masyarakat.[169]

Memasuki pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Banten yang dilakukan oleh DPRD pada Desember 2001, terpilihnya pasangan Djoko Munandar dari PPP sebagai Gubernur dan Ratu Atut Chosiyah dari Partai Golkar sebagai Wakil Gubernur dinilai tidak dapat dilepaskan dari dukungan kuat Tubagus Chasan Sochib serta tekanan politik yang dilakukan oleh jaringan jawara yang dipimpinnya terhadap anggota DPRD.[170]

Pasca pemilihan tersebut, pengaruh Chasan Sochib terhadap pemerintahan Provinsi Banten semakin menguat. Ia diketahui memiliki peran dalam penentuan kebijakan strategis, termasuk dalam pengisian jabatan dan pengelolaan anggaran daerah. Sejumlah perusahaan yang berafiliasi dengannya memenangkan berbagai proyek besar pemerintah provinsi, seperti pembangunan Markas Polda Banten, gedung DPRD, kompleks pemerintahan provinsi, dan pembangunan jalan utama, dengan nilai proyek yang kerap dinilai tidak wajar. Dalam situasi ini, DPRD terlihat tidak mampu atau tidak berkehendak untuk membatasi pengaruh tersebut.[171]

Fenomena ini tercermin dari pernyataan sejumlah anggota DPRD yang menyebut bahwa mereka hanya menunggu kesepakatan dari “Rau”, yakni salah satu nama panggilan Chasan Sochib. Bahkan Chasan Sochib secara terbuka menyatakan dirinya sebagai “Gubernur Jenderal” seraya menegaskan bahwa jika seandainya Gubernur Djoko Munandar dianggap salah dalam memimpin Banten,

[169] IIAS News Later, “Local politics in decentralized Indonesia: the Governor General of Banten Province,” file:///C:/Users/School/Downloads/IIAS_NL34_23.pdf diposting terakhir pada Juli 2004.
[170] *Ibid*
[171] *Ibid*

ia merasa berhak untuk meluruskannya karena menganggap dirinya sebagai pihak yang telah mengangkat Djoko Munandar tersebut.[172]

Tidak berselang lama, di akhir masa jabatannya, Djoko Munandar terseret kasus korupsi dan ia dituntut hukuman penjara selama empat tahun dalam perkara tindak pidana korupsi yang berkaitan dengan penyalahgunaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Provinsi Banten Tahun Anggaran 2002 senilai Rp14 miliar. Pada perkara tersebut, Djoko Munandar dinyatakan terbukti secara sah dan meyakinkan melanggar ketentuan pidana sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Perbuatannya memenuhi unsur memperkaya diri sendiri, orang lain, dan/atau korporasi, sehingga dapat dikualifikasikan sebagai tindak pidana korupsi.[173]

Ketika proses penganggaran, Djoko Munandar diketahui turut berperan dalam penerbitan surat keputusan yang memberikan persetujuan atas penggunaan dana bencana alam yang bersumber dari APBD Banten Tahun 2002. Dana tersebut dialihkan untuk keperluan kompensasi perumahan bagi anggota DPRD Provinsi Banten serta bantuan penunjang kegiatan anggota dewan, yang pada prinsipnya tidak sesuai dengan peruntukan awal anggaran.[174]

Dari total dana yang disalahgunakan, sebesar Rp10,5 miliar dialokasikan sebagai tunjangan perumahan pribadi bagi anggota DPRD, sementara Rp3,5 miliar digunakan sebagai tunjangan kegiatan dewan. Namun, berdasarkan hasil penyidikan oleh kejaksaan, terungkap bahwa dana tersebut tidak digunakan sebagaimana mestinya, melainkan justru masuk ke kantong pribadi Panitia Anggaran DPRD Provinsi Banten.[175]

---

[172] *Ibid*

[173] ICW, "Gubernur Djoko Dituntut 4 Tahun," https://antikorupsi.id/id/article/gubernur-djoko-dituntut-4-tahun diposting terakhir pada 29 Desember 2005

[174] *Ibid*

[175] *Ibid*

Bentuk nepotisme berikutnya jugaa terjadi pada Pilkada Provinsi Jambi tahun 1999. Momentum reformasi tahun 1998 dimanfaatkan secara signifikan oleh Zulkifli Nurdin untuk memperluas pengaruh politiknya sekaligus kekuatan ekonominya di Provinsi Jambi. Langkah awalnya dengan bergabung ke Partai Amanat Nasional (PAN) dan secara cepat memperoleh posisi sebagai Ketua DPW PAN Provinsi Jambi. Pada Pemilu 1999, Zulkifli Nurdin terpilih sebagai anggota DPR RI, namun tidak lama berselang, ia kemudian mencalonkan diri sebagai Gubernur Jambi. Dalam pencalonan sebagai Gubernur tersebut, Zulkifli Nurdin berhasil memenangkan kontestasi. Meskipun pada saat itu PAN sebagai partai pengusung hanya memiliki 3 kursi di DPRD Provinsi, ia mampu mengalahkan Hasip Kalimudin Syam, Wakil Gubernur petahana yang diusung Partai Golkar dengan 14 kursi DPRD, serta Ramlie Jalil yang dicalonkan oleh Partai Persatuan Pembangunan (PPP) dengan 5 kursi. Kemenangan tersebut menimbulkan keraguan publik, karena mengingat Zulkifli Nurdin dikenal sebagai pengusaha kaya dengan pengalaman politik dan rekam jejak kepemimpinan yang relatif terbatas, sehingga banyak yang menduga bahwa proses pemilihan Zulkifli Nurdin tidak lepas dari praktik suap politik.[176]

Seperti di Banten, pada saat itu dinamika politik lokal di Jambi juga menunjukkan besarnya pengaruh hubungan emosional serta ikatan-ikatan primordial menjadi faktor yang sangat kuat dalam menentukan siapa yang layak menjadi kepala daerah. Faktor-faktor tersebut seperti asal-usul keluarga, latar belakang sosial, dan kedekatan kultural. Kondisi ini jugalah yang membuat Zulkifli Nurdin sebagai putra sulung dari almarhum Nurdin Hamzah (pengusaha pribumi paling berpengaruh dan terkaya di Jambi pada saat itu) mampu

[176] Herman Hidayat, *Politik Lingkungan: Pengelolaan Hutan Masa Orde Baru dan Reformasi*, (Jakarta : Yayasan Obor Indonesia, 2008), 156-157.

mengkonsolidasikan dan memperkuat basis kekuasaan keluarganya di ranah politik lokal.[177]

Posisi sosial-ekonomi keluarga tersebut menjadi modal penting yang turut memperbesar pengaruh dan daya jangkau keluarga politik Zulkifli Nurdin di Provinsi Jambi, termasuk dalam meraih kemenangannya sebagai Gubernur pada tahun 1999. Melalui modal kekayaan materi dan reputasi ayahnya, Nurdin Hamzah sebagai pengusaha pribumi terkaya di Jambi memberikan pengaruh yang signifikan bagi Zulkifli Nurdin dalam menapaki dan memperlancar langkah-langkah politiknya tersebut.

Strategi politik yang dijalankan oleh Zulkifli Nurdin bersifat lugas dan pragmatis. Ia berfokus pada upaya menggalang dukungan sebanyak mungkin dari anggota DPRD Provinsi Jambi dengan imbalan kompensasi finansial. Untuk memenangkan pemilihan tersebut, setiap anggota DPRD Provinsi Jambi pada umumnya disebut menerima dana sekitar Rp100.000.000. Secara keseluruhan, dana yang dikeluarkan Zulkifli Nurdin untuk mengamankan dan mengkonsolidasikan dukungan anggota DPRD Provinsi Jambi diperkirakan mencapai kurang lebih Rp5.000.000.000.[178]

Namun, tidak jauh berbeda dengan yang terjadi di Provinsi Banten, kondisi yang sama juga terjadi di Provinsi Jambi. Pada tahun 2007 (saat Zulkifli Nurdin menjabat di periode keduanya sebagai Gubernur Jambi), Zulkifli Nurdin diperiksa oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) terkait dugaan tindak pidana korupsi dalam proyek pembangunan Mess Pemerintah Provinsi Jambi di

[177] *Ibid*, 61

[178] Melvin Perjuangan Hutabarat, "Fenomena Orang Kuat Lokal di Indonesia Era Desentralisasi: Studi Kasus Tentang Dinamika Kekuasaan Zulkifli Nurdin di Jambi," *Tesis FISIP UI* (2012): 70

Jakarta yang dibiayai melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Provinsi Jambi Tahun Anggaran 2003.[179]

Perkara ini mencuat setelah auditor independen Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) Perwakilan II Palembang menemukan sejumlah penyimpangan dalam Laporan APBD Provinsi Jambi Tahun Anggaran tahun 2004 dengan total dugaan kerugian keuangan negara sekitar Rp 7,4 miliar. [180] Temuan tersebut mengungkap berbagai ketidakwajaran dalam pelaksanaan pembangunan Mess Pemprov Jambi, termasuk dugaan bahwa pihak kontraktor, yakni PT Cipta Pesona Usaha (PT CPU), memperoleh keuntungan secara tidak wajar. Selain itu, juga terdapat indikasi adanya permintaan atau arahan dari Gubernur dalam pelaksanaan proyek yang tidak disertai pemenuhan prosedur teknis dan administrasi oleh pimpinan proyek sebagaimana diatur di dalam ketentuan yang berlaku.[181]

Zulkifli Nurdin menyatakan bahwa dirinya memang menandatangani nota kesepahaman antara Pemerintah Provinsi Jambi dan PT Cipta Pesona Usaha terkait pelaksanaan pembangunan Mess Provinsi Jambi. Namun demikian, ia mengaku tidak pernah menerima laporan maupun informasi mengenai perkembangan pelaksanaan proyek tersebut. Selain itu, Zulkifli juga mengakui pernah menerima sejumlah uang sebesar Rp2 miliar dari Sudiro Lesmana selaku Direktur Utama PT Cipta Pesona Usaha. Akan tetapi, menurut pengakuannya, dana tersebut tidak pernah ia manfaatkan karena telah ia kembalikan kepada yang bersangkutan.[182]

---

[179] ICW, "KPK Periksa Gubernur Jambi; Kasus Dugaan Korupsi Mes Jambi," https://www.antikorupsi.org/id/article/kpk-periksa-gubernur-jambi-kasus-dugaan-korupsi-mes-jambi diposting terakhir pada 28 September 2007.

[180] Suara.com, "Rekam Jejak Ayah Zumi Zola, Gemetar Saat Diperiksa KPK," https://www.suara.com/news/2018/11/29/091936/rekam-jejak-ayah-zumi-zola-gemetar-saat-diperiksa-kpk?page=2#goog_rewarded diposting terakhir pada 29 November 2018

[181] ICW, "KPK Periksa Gubernur Jambi; Kasus Dugaan Korupsi Mes Jambi," https://www.antikorupsi.org/id/article/kpk-periksa-gubernur-jambi-kasus-dugaan-korupsi-mes-jambi Op.Cit

[182] ICW, "Zulkifli Mengaku Kembalikan Rp 2 Miliar," https://antikorupsi.org/id/article/zulkifli-mengaku-kembalikan-rp-2-miliar diposting terakhir pada 14 Agustus 2008

Setidaknya, dua kasus tersebut telah menunjukkan bahwa pada model sistem kepala daerah yang dipilih melalui pemilihan di DPRD justru semakin memperkuat praktik nepotisme elite di tingkat daerah. Bahkan pada muaranya berdampak pada kerja sama antara kepala daerah terpilih dengan anggota DPRD yang memilihnya dalam melakukan praktik korupsi secara bersama-sama terhadap anggaran daerah.

Meskipun demikian, praktik tersebut hingga kini sulit dibuktikan secara hukum. Tidak bisa dipungkiri bahwa dalam proses pemilihan kepala daerah tersebut, preferensi sebagian anggota DPRD dalam menentukan pilihannya kerap dipengaruhi oleh imbalan finansial dari kandidat Gubernur. Pemberian tersebut bahkan dianggap sebagai hal yang lazim, karena anggota DPRD memandang diri mereka sebagai mitra kerja kandidat terpilih, sehingga menerima hadiah dipersepsikan sebagai sesuatu yang wajar dan dapat diterima.[183]

B. Karakteristik Pelanggaran Pada Penyelenggaraan Pilkada yang Dilakukan Secara Langsung

Masuk ke babak berikutnya, yakni pada pelaksanaan Pilkada langsung yang dimulai dilaksanakan pada Juni 2005. Dasar hukum penyelenggaraan Pilkada langsung pertama kali ini didasari oleh ketentuan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Pelaksanaan Pilkada langsung oleh rakyat lahir dari semangat untuk mengembalikan hak-hak politik masyarakat yang sebelumnya hanya disalurkan melalui lembaga DPRD.[184] Selain itu, mekanisme ini dipandang sebagai langkah penting dalam memperbaiki kualitas demokrasi setelah berakhirnya rezim otoritarian Orde Baru.[185]

---

[183] Nankyung Choi,"Local Elections and Party Politics in Post-Reformasi Indonesia: A View from Yogyakarta", *Contemporary Southeast Asia* Vol. 26 No. 2 (2004).

[184] Djohermansyah Djohan dan Made Suwandi, *Pilkada Langsung: Pemikiran dan Peraturan*, Op.Cit..,57.

[185] *Ibid*

Menurut semangat awalnya, mekanisme Pilkada langsung ini bertujuan ingin memberikan peluang kepada calon kepala daerah yang kredibel dan dapat diterima oleh mayoritas publik sehingga turut memperkuat legitimasi kepemimpinannya. Selain itu, Pilkada langsung juga dapat memperluas ruang partisipasi masyarakat dalam memengaruhi proses pengambilan keputusan yang berkaitan dengan kepentingan rakyat itu sendiri.

Melalui keterlibatan langsung dalam pemilihan, masyarakat tidak hanya menentukan arah kebijakan publik sesuai visi-misi yang ditawarkan saat kampanye, tetapi juga memiliki peran dalam mengawasi jalannya pemerintahan, sehingga Pilkada dapat menjadi instrumen kontrol sosial yang mendorong kepala daerah untuk tetap responsif terhadap aspirasi rakyat serta menghindari penyalahgunaan kekuasaan.[186]

Kendati demikian, Pilkada langsung yang dimulai pada tahun 2005 hingga 2024 kemarin, mengalami dinamika yang cukup panjang. Dalam sejarahnya, Pilkada yang semula berjalan terpisah karena adanya perbedaan waktu masa jabatan antar daerah, pada tahun 2015 mulai diselenggarakan secara serentak setelah lahirnya UU Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pilkada yang tertuang di dalam Pasal 201. Pelaksanaan Pilkada secara serentak yang pertama kali diselenggarakan pada tahun 2015 tersebut dilakukan sebagai bagian dari upaya penyeragaman siklus pemilihan kepala daerah di seluruh wilayah Indonesia.[187]

Pilkada serentak Tahun 2015 merupakan pelaksanaan Pilkada serentak perdana di Indonesia dan diperuntukkan bagi daerah-daerah dengan masa jabatan kepala daerah yang berakhir pada periode tahun 2015 hingga Juni 2016. Pilkada ini diikuti oleh 9 provinsi serta 260 kabupaten/kota.[188]Selanjutnya, Pilkada

---

[186] *Ibid*, 57

[187] Detik.com, "Sejarah Pilkada Serentak di Indonesia dari Masa ke Masa," https://news.detik.com/Pemilu/d-7450039/sejarah-Pilkada-serentak-di-indonesia-dari-masa-ke-masa diPposting terakhir pada 21 Juli 2024.

[188] *Ibid*

serentak tahun 2017 diselenggarakan untuk daerah-daerah dengan masa jabatan kepala daerah yang berakhir pada periode Juli 2016 hingga Desember 2017 yang diikuti oleh 7 provinsi dan 94 kabupaten/kota. Pada tahun 2018, Pilkada rerentak kembali dilaksanakan untuk daerah-daerah dengan masa jabatan kepala daerah yang berakhir pada periode tahun 2018 hingga 2019 yang diikuti oleh 17 provinsi dan 154 kabupaten/kota.[189]

Selanjutnya, Pilkada serentak tahun 2020 diselenggarakan bagi daerah-daerah dengan masa jabatan kepala daerah yang berakhir pada periode tahun 2020. Pilkada ini diikuti oleh 9 provinsi serta 261 kabupaten/kota. Terakhir, Pilkada serentak tahun 2024 diselenggarakan untuk daerah-daerah dengan masa jabatan kepala daerah yang berakhir pada periode tahun 2022 hingga 2024 yang diikuti oleh 37 provinsi dan 508 kabupaten/kota.[190]

Dari seluruh Pilkada-Pilkada tersebut, pada kenyatannya, baik Pilkada yang dilakukan secara terpisah maupun serentak, juga banyak terjadi pelanggaran sebagaimana Pilkada yang dilakukan oleh DPRD. Dalam dua Pilkada terakhir misalnya, yakni Pilkada serentak tahun 2020 dan 2024, jumlah pelanggaran yang ditangani Bawaslu maupun yang diajukan ke Mahkamah Konstitusi cenderung tinggi dan terjadi dalam beragam bentuk pelanggaran.

Pada pelaksaan Pilkada serentak 2020 yang dilaksanakan oleh sekitar 270 daerah (9 provinsi, 224 kabupaten, dan 37 kota)[191], menurut data yang dipublikasi Bawaslu RI, jumlah pelanggaran pada Pilkada tersebut tercatat sebanyak 4.254 temuan pelanggaran dan 2.137 laporan dari masyarakat.[192] Adapun terkait

---

[189] *Ibid*

[190] *Ibid*

[191] KPU RI, "Daftar 270 Daerah Penyelenggara Pemilihan Serentak 2020," https://www.kpu.go.id/berita/baca/7528/Komisi-Pemilihan-Umum--KPU--Senin--24-6-2019--mengundang-partai-politik--Bawaslu--DKPP-dan-LSM-pemerhati-kePemiluan-untuk-membahas-bersama-rancangan-Peraturan-KPU--PKPU--Tahapan--Program-dan-Jadwal-Pemilihan-Serentak-2020 diposting terakhir pada 24 Juni 2019.

[192] Bawaslu RI, "Hasil Penanganan Pelanggaran Pemilu dan Pemilihan Tahun 2019-2024," https://pidiejaya.bawaslu.go.id/berita/hasil-penanganan-pelanggaran-Pemilu-dan-pemilihan-tahun-2019-2024 diposting terakhir pada 21 Mei 2025.

permohonan Perselisihan Hasil Pemilihan (PHP) yang diajukan ke Mahkamah Konstitusi jumlahnya sebanyak 132 permohonan yang teregister.[193]Dari jumlah tersebut, sebanyak 90 perkara dinyatakan tidak dapat diterima, 6 permohonan ditarik kembali oleh pemohon, 2 permohonan dinyatakan gugur, serta 2 perkara berada di luar kewenangan untuk diadili oleh MK. Artinya hanya sebanyak 32 perkara yang dinyatakan memenuhi syarat untuk dilanjutkan ke tahap pembuktian dalam proses persidangan di MK,[194]dan kemudian hanya 17 perkara yang dikabulkan oleh MK.[195]

Sementara itu, pada Pilkada serentak 2024, yang dilaksanakan oleh sekitar 545 daerah (37 provinsi, 415 kabupaten, dan 93 kota),[196] per-1 Desember 2024, Bawaslu RI mencatat sekitar 1.500 laporan dugaan pelanggaran.[197] Adapun terkait permohonan sengketa hasil pemilihan yang diajukan ke MK, jumlahnya mencapai 310 perkara.[198] Dari 310 permohonan tersebut, hanya 40 perkara yang dapat melanjutkan ke tahap pembuktian, dan dari jumlah tersebut, hanya 26 perkara yang akhirnya dikabulkan oleh MK.[199]

Terkait karakteristik pelanggaran pada sistem Pilkada langsung, menurut Pasal 135 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2015 Tentang Pilkada, terdapat 3 jenis karakteristik pelanggaran, yakni pelanggaran administratif, pelanggaran kode etik oleh penyelenggara, dan pelanggaran yang bersifat pidana.

---

[193] Kompas.com, "100 Perkara Sengketa Pilkada 2020 Kandas di MK," https://nasional.kompas.com/read/2021/02/18/09240181/100-perkara-sengketa-Pilkada-2020-kandas-di-mk diposting terakhir pada 18 Februari 2021.

[194] *Ibid*

[195] Kompas.com, "Kode Inisiatif: MK Kabulkan 17 Perkara Sengketa Pilkada 2020," https://nasional.kompas.com/read/2021/03/23/17015681/kode-inisiatif-mk-kabulkan-17-perkara-sengketa-Pilkada-2020 diposting terakhir pada 23 Maret 2021.

[196] Kompas.id, "Peta Calon Kepala Daerah Pilkada Serentak 2024," https://kompaspedia.kompas.id/baca/infografik/peta-tematik/peta-calon-kepala-daerah-Pilkada-serentak-2024 diposting terakhir pada 8 Oktober 2024.

[197] Kompas.id, "Per 1 Desember 2024, Bawaslu Terima 1.500 Dugaan Pelanggaran Pilkada," https://www.kompas.id/artikel/bawaslu-Pilkada-berlangsung-baik-tapi-banyak-pelanggaran diposting terakhir pada 3 Desember 2024.

[198] Saivol Virdausa, Siciliya Mardian Yoelb, Wimpy Ardhy Prasetya, "Pola Putusan Perselisihan Hasil Pilkada 2024: Strategi Permohonan Dan Upaya Pencegahan," *Electoral Governance: Jurnal Tata Kelola Pemilu Indonesia*, Vol. 6 No. 2 (2025): 242.

[199] *Ibid*: 244

Selain itu, dalam aturan turunannya, secara eksplisit, Pasal 10 ayat (2) Peraturan Bawaslu Nomor 9 Tahun 2024 juga mengatur demikian, yakni pelanggaran kode etik penyelenggara, pelanggaran administrasi, dan tindak pidana pemilihan.

1. Pelanggaran Administrasi

Menurut Peraturan Bawaslu Nomor 9 Tahun 2024 angka 21, *"Pelanggaran Administrasi Pemilihan adalah pelanggaran terhadap tata cara, prosedur, dan mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan Pemilihan dalam setiap tahapan penyelenggaraan Pemilihan."* Pelanggaran administrasi dimaknai sebagai bentuk ketidakpatuhan terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang penyelenggaraan Pilkada.[200]

Secara hukum, jenis pelanggaran ini tidak dikualifikasikan sebagai tindak pidana pemilihan,[201]karena pelanggaran ini berkaitan dengan pengabaian atau penyimpangan terhadap aturan administratif, persyaratan, serta tata cara yang telah ditetapkan dalam seluruh rangkaian tahapan Pilkada. Artinya, pelanggaran administrasi mencakup kesalahan atau penyimpangan dalam tata cara, prosedur, dan mekanisme administratif yang mengatur pelaksanaan pemilihan.

Menurut Fritz Edward Siregar, pelanggaran administrasi adalah setiap tindakan yang menyimpang dari ketentuan tata kelola administrasi dalam pelaksanaan tahapan Pemilu/Pilkada. Pelanggaran ini berkaitan dengan ketidakpatuhan terhadap aturan administrasi yang mengatur proses penyelenggaraan Pemilu/Pilkada, sepanjang perbuatan tersebut tidak termasuk ke

[200] Tim Peneliti Perludem, *Efektivitas Panwas: Evaluasi Pengawasan Pemilu 2004, Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi* (Jakarta: Perludem, 2006), 46

[201] Mukhti Fadjar, *Pemilu dan Demokrasi, Membangun Pemilu Legislatif, Presiden, dan Kepala Daerah & Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilu Secara Demokratis*, (Malang: Setara Press, 2013), 18

dalam kategori tindak pidana Pemilu/Pilkada maupun pelanggaran lain yang memiliki konsekuensi pidana.[202]

Menurut data yang dipublikasi oleh Bawaslu RI, pada Pilkada serentak 2020, terdapat sebanyak 1.532 kasus dugaan pelanggaran administrasi. Dari keseluruhan tahapan, pelanggaran administrasi paling banyak terjadi pada tahapan kampanye dengan jumlah mencapai 797 kasus.[203] Selain tahapan kampanye, pelanggaran administrasi juga ditemukan pada tahapan pemutakhiran data pemilih sebanyak 287 kasus. Selanjutnya, pada tahapan pembentukan Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK), Panitia Pemungutan Suara (PPS), dan Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS) tercatat sebanyak 203 kasus. Pada tahapan pencalonan ditemukan 139 kasus, sedangkan pada tahapan pemungutan suara tercatat 39 kasus pelanggaran administrasi.[204]

Adapun pada tahapan pemungutan dan penghitungan suara serta rekapitulasi hasil, Bawaslu mencatat sebanyak 15 kasus dugaan pelanggaran administrasi. Sementara itu, pada tahapan masa tenang dan penetapan hasil pemilihan tidak ditemukan adanya dugaan pelanggaran administrasi. Di luar tahapan pemilihan, juga terdapat 8 kasus dugaan pelanggaran administrasi.[205]

Berdasarkan bentuk perbuatannya, pelanggaran administrasi paling banyak berupa pemasangan spanduk atau baliho pasangan calon yang tidak sesuai dengan ketentuan mengenai Alat Peraga Kampanye (APK), yaitu sebanyak 437 kasus. Selanjutnya, pelanggaran yang dilakukan oleh Petugas Pemutakhiran Data Pemilih (PPDP) yang tidak melaksanakan kegiatan pencocokan dan penelitian

---

[202] Fritz Edward Siregar, *Dimensi Hukum Pelanggaran Administrasi Pemilu*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2020), 46

[203] Databoks, "Bawaslu Tangani 1.532 Kasus Dugaan Pelanggaran Pilkada Serentak 2020," https://databoks.katadata.co.id/politik/statistik/2fa419a4f317ba3/bawaslu-tangani-1532-kasus-dugaan-pelanggaran-Pilkada-serentak-2020 diposting terakhir pada 11 Oktober 2021.

[204] *Ibid*

[205] *Ibid*

(coklit) sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan tercatat sebanyak 170 kasus.[206]

Adapun pelanggaran administrasi pada Pilkada serentak 2024 yang ditemukan oleh Bawaslu sekurang-kurangnya sebanyak 501 pelanggaran.[207]Dari 501 pelangaran administrasi tersebut, sekurang-kurangnya terdapat tiga kategori pelanggaran yang digugat ke Mahkamah Konstusi dan telah diputus, yakni terkait ketidaksesuaian dokumen pencalonan, calon yang sudah menjabat lebih dari dua periode, dan masa jeda bagi mantan terpidana yang belum terpenuhi untuk mencalonkan diri kembali. Kasus-kasus tersebut terjadi di Pilkada Kota Palopo, Provinsi Papua, Kabupaten Tasikmalaya, Kabupaten Kutai Kertanegara, dan Kabupaten Parigi Moutong.

Pertama, Putusan Nomor 168/PHPU.WAKO-XXIII/2025 Kota Palopo dan Putusan Nomor 304/PHPU.GUB-XXIII/2025 Provinsi Papua. Di Pilkada Palopo, ditemukannya penggunaan ijazah yang tidak sah atau palsu. Kemudian, di Pilkada Provinsi Papua, ditemukannya ketidaksesuaian surat keterangan tidak pernah dipidana.

Kedua, Putusan Nomor 132/PHPU.BUP-XXIII/2025 Kabupaten Tasikmalaya dan Putusan Nomor 195/PHPU.BUP-XXIII/2025 Kabupaten Kutai Kartanegara. Pada dua Pilkada tersebut, yakni di Kabupaten Tasikmalaya dan Kutai Kertanegara, ditemukannya calon kepala daerah yang telah menjabat lebih dari dua periode dan tidak lagi memenuhi ketentuan konstitusional untuk mencalonkan diri kembali. MK menyatakan bahwa pelanggaran terhadap batasan periode jabatan berdampak langsung pada keabsahan pencalonan dan hasil pemilihan.

---

[206] *Ibid*

[207] Bawaslu RI, "Bawaslu Sampaikan Evaluasi Pengawasan Pemilihan 2024 ke Komisi II DPR RI," https://www.bawaslu.go.id/id/berita/bawaslu-sampaikan-evaluasi-pengawasan-pemilihan-2024-ke-komisi-ii-dpr-ri#:~:text=Terkait%20penanganan%20pelanggaran%2C%20Bagja%20merinci,perundang%20Undangan%20Lainnya%20dalam%20pemilihan diposting terakhir pada 2 April 2025.

Ketiga, Putusan Nomor 75/PHPU.BUP-XXIII/2025 Kabupaten Parigi Moutong. Pada Pilkada Kabupaten Parigi Moutong tersebut, ditemukannya pelanggaran terhadap masa jeda bagi mantan terpidana yang hendak kembali mencalonkan diri sebagai kepala daerah. Dalam perkara ini, MK menilai bahwa ketentuan mengenai masa jeda merupakan bagian dari persyaratan pencalonan yang bersifat wajib dan tidak dapat dikesampingkan.

Dalam konteks Pilkada langsung, pelanggaran administrasi memiliki dampak yang signifikan terhadap kualitas pemilihan. Ketidakpatuhan terhadap tata cara, prosedur, dan persyaratan administratif dalam setiap tahapan Pilkada yang dilakukan secara langsung, mulai dari proses pencalonan, kampanye, hingga pemungutan dan penghitungan suara, berpotensi mencederai asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Baik menurut data yang dipublikasi oleh Bawaslu maupun putusan Mahkamah Konstitusi terkait sengketa Pilkada, menunjukkan bahwa pelanggaran administrasi, khususnya yang berkaitan dengan persyaratan pencalonan, batasan masa jabatan, atau masa jeda mantan terpidana, tidak dapat dipandang sebagai persoalan teknis semata, karena berdampak langsung pada legitimasi calon dan hasil pemilihan.

2. Pelanggaran yang Bersifat Terstruktur, Sistematis, dan Masif

Pelanggaran yang bersifat terstruktur, sistematis, dan masif (TSM) memiliki pengertiannya sendiri. Pelanggaran yang dikategorikan “terstruktur” apabila melibatkan aktor atau organisasi dengan susunan hierarki yang jelas, seperti tim pemenangan atau aparatur pemerintah. Pelanggaran yang bersifat “sistematis” apabila dilaksanakan berdasarkan perencanaan yang matang, terkoordinasi, dan tidak bersifat spontan. Sementara itu, pelanggaran yang dikatakan “massif” apabila pelaksanaannya berdampak secara luas terhadap

proses dan hasil Pemilu/Pilkada, baik dari sisi wilayah yang terpengaruh maupun jumlah pemilih yang terdampak.[208]

Dalam Pilkada langsung, pelanggaran yang bersifat terstruktur, sistematis, dan masif kerap dimanifestasikan melalui penyalahgunaan kewenangan oleh kekuasaan, seperti mengerahkan aparatur sipil negara, memanfaatkan fasilitas negara untuk kepentingan elektoral, melakukan campur tangan terhadap lembaga penyelenggara Pemilu/Pilkada, serta tindakan intimidatif terhadap pemilih.[209] Rangkaian praktik tersebut secara substansial mencederai prinsip-prinsip dasar pemilihan umum, yakni kebebasan memilih, kejujuran proses, dan kesetaraan antar peserta pemilihan.

Konsep pelanggaran TSM dipertegas melalui Putusan MK Nomor 41/PHPU.D-VI/2008. Dalam putusan tersebut, pelanggaran TSM dipahami sebagai perbuatan yang dilakukan secara terorganisasi dengan melibatkan aparatur negara, dirancang dan dijalankan secara terencana, serta menimbulkan dampak yang luas terhadap hasil pemilihan. MK menegaskan bahwa legitimasi hasil Pemilu tidak semata-mata ditentukan oleh terpenuhinya prosedur administratif secara formal, melainkan harus diukur berdasarkan terwujudnya keadilan substantif.[210] Artinya, keabsahan hasil pemilihan harus mencerminkan proses yang adil dan jujur, bukan sekadar kepatuhan terhadap mekanisme prosedural semata.

Pelanggaran yang bersifat TSM ini termasuk ke dalam kategori pelanggaran administratif yang sangat berat, karena melibatkan penyelenggara Pemilu/Pilkada maupun aparatur sipil negara yang seharusnya menjalankan tugas

[208] Ahmad A. Muddin, Handika A. Pelu, Nasri Wijaya, dkk, "Peran Mahkamah Konstitusi Dalam Penyelesaian Sengketa Hasil Pilkada 2024: Analisis Terhadap Ambang Batas Dan Pelanggaran TSM, *Animha Law Jurnal*, Vol.1, No. 1, (2024): 9

[209] Claudio C. Warouw, dkk, *Tinjauan Yuridis Pelanggaran TSM dalam Sengketa Pilkada* (Manado: FH UNSRAT, 2020), 10

[210] Bambang Widjojanto, *Kajian Putusan MK Tentang Pemilu & Pemilukada* (Jakarta: Kemitraan, 2009), 6–7.

secara independen dan netral. Pelanggaran TSM dikategorikan sebagai pelanggaran berat karena selain mengandung dimensi pelanggaran administrasi, perbuatan tersebut juga memiliki dimensi pelanggaran pidana pemilihan.[211]

Pada prinsipnya, pelanggaran TSM merupakan perbuatan yang bersifat pidana, namun oleh UU Pilkada dikonsepsikan penanganannya melalui dua mekanisme, yaitu mekanisme pidana dan mekanisme administrasi TSM. Oleh karena itu, unsur perbuatan (*actus reus*) dan unsur kesalahan atau sikap batin atau niat pelaku (*mens rea*) menjadi bagian yang tidak dapat diabaikan dalam proses pemeriksaan dan penanganan pelanggaran TSM, baik oleh Bawaslu maupun oleh Mahkamah Konstitusi.[212]

Apabila merujuk pada Pasal 135A ayat (1) *jo* Pasal 73 ayat (2) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pilkada, menyatakan bahwa pelanggaran administrasi TSM dibatasi pada perbuatan yang dilakukan oleh calon kepala daerah berupa pemberian dan/atau janji pemberian uang maupun bentuk materi lainnya dengan tujuan memengaruhi penyelenggara pemilihan dan/atau pemilih. Sehingga, menurut Pasal 135 ayat (5), sanksi yang dapat diberikan oleh KPU provinsi maupun kabupaten/kota adalah sanksi administratif pembatalan pasangan calon.

Konsep pelanggaran TSM dirumuskan secara lebih operasional dalam Peraturan Bawaslu Nomor 9 Tahun 2020 tentang Tata Cara Penanganan Pelanggaran Administrasi Pemilihan yang Terjadi Secara Terstruktur, Sistematis, dan Masif. Dalam Pasal 1 angka 8 peraturan tersebut ditegaskan bahwa pelanggaran administrasi pemilihan TSM merupakan pelanggaran terhadap larangan pemberian dan/atau janji pemberian uang atau materi lainnya untuk

---

[211] Aminuddin Kasim, Supriyadi, dan Andi Intan Purnamasari, "Dekonstruksi Penanganan Pelanggaran Administrasi Yang Terstruktur, Sistematis Dan Masif Dalam Pilkada,": *Op.Cit*..,503-505

[212] *Ibid*

memengaruhi penyelenggara pemilihan dan/atau pemilih yang dilakukan oleh calon dalam penyelenggaraan pemilihan.

Berdasarkan ketentuan Pasal 73 ayat (2) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pilkada, subjek hukum yang dapat dipertanggungjawabkan sebagai pelaku pelanggaran administrasi yang bersifat TSM adalah calon. Apabila perbuatan tersebut dilakukan oleh tim pemenangan, relawan, atau pihak lain yang memberikan dukungan kepada calon atau pasangan calon, maka harus terlebih dahulu dibuktikan dengan adanya hubungan dan keterkaitan antara tindakan tersebut dengan calon yang bersangkutan. Artinya, perbuatan tersebut tidak dapat serta-merta dianggap sebagai pelanggaran administrasi TSM apabila hanya didasarkan pada inisiatif pribadi pihak pendukung, melainkan harus menunjukkan adanya arahan, perintah, atau persetujuan dari calon kepala daerah.

Oleh karena itu, penentuan subjek pelaku menjadi faktor yang sangat menentukan dalam menilai ada atau tidaknya dugaan pelanggaran administrasi TSM. Pemahaman ini juga ditegaskan di dalam Pasal 10 Peraturan Bawaslu Nomor 9 Tahun 2020 yang secara limitatif menetapkan bahwa pihak yang dapat dilaporkan atau berkedudukan sebagai Terlapor dalam pelanggaran administrasi TSM hanyalah calon, yakni calon Gubernur dan Wakil Gubernur, calon Bupati dan Wakil Bupati, serta calon Walikota dan Wakil Walikota, baik yang bertindak secara perseorangan maupun dalam satu pasangan calon.

Pada pelaksanaan Pilkada 2020, tercatat sebanyak 21 laporan dugaan pelanggaran administrasi yang bersifat TSM. Dari jumlah tersebut, tiga kasus terjadi dalam pemilihan Gubernur, sementara 18 kasus lainnya muncul dalam pemilihan Bupati dan wali kota. Kendati demikian, tidak seluruh laporan tersebut dapat diproses lebih lanjut. 2 laporan dinyatakan tidak dapat diregistrasi karena tidak memenuhi kelengkapan persyaratan. Dari 19 laporan yang berhasil diregistrasi oleh Bawaslu Provinsi serta Bawaslu Kabupaten/Kota, sebanyak 11

kasus diselesaikan pada tahap pemeriksaan pendahuluan. Sementara itu, 8 kasus lainnya dinilai telah memenuhi syarat formil dan materil, sehingga dilanjutkan ke tahap pemeriksaan lanjutan sesuai dengan mekanisme penanganan pelanggaran administrasi TSM.[213]Selanjutnya, menurut data yang dilaporkan Lembaga Konstitusi dan Demokrasi (Kode), dalam sengketa hasil Pilkada 2020 yang diajukan ke Mahkamah Konstitusi (MK), terdapat sekitar 41 permohonan yang mendasarkan argumentasinya pada dugaan pelanggaran yang bersifat TSM. [214]

Adapun jumlah pelanggaran yang bersifat TSM yang telah diputus oleh Mahkamah Konstitusi pada pelaksanaan Pilkada 2024 sekurang-kurangnya ditemukan pada tiga kasus, yakni pada Pilkada Kabupaten Mahakam Ulu, Kabupaten Banggai, dan Kabupaten Serang. Bentuk-bentuk pelanggaran TSM tersebut antara lain mencakup praktik kontrak politik ilegal, pengerahan aparatur sipil negara, penyalahgunaan kewenangan oleh pejabat publik, serta intervensi pejabat negara terhadap aparatur pemerintahan di tingkat lokal.

Pertama, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 224/PHPU.BUP-XXIII/2025 Kabupaten Mahakam Ulu. Bentuk pelanggaran TSM dalam kasus ini adalah terjadinya kontrak politik ilegal, yaitu pembuatan dokumen kontrak politik yang ditandatangani oleh ketua RT dan pasangan calon, yang berisi janji pengalokasian dana desa dalam jumlah besar sebagai kompensasi atas dukungan pemilih. Dalam kontrak tersebut, pasangan calon menjanjikan pengalokasian anggaran berupa Program Alokasi Dana Kampung dengan nilai minimal Rp4 miliar hingga Rp8 miliar per kampung per tahun, Program Ketahanan Keluarga sebesar minimal Rp5 juta hingga Rp10 juta per-dasawisma per-tahun, serta

---

[213] Bawaslu RI, *Kajian Evaluatif Penanganan Pelanggaran Bawaslu*, (Jakarta: Bawaslu, 2020), 119.

[214] Kompas.com, "Kode Inisiatif: 41 dari 136 Permohonan Sengketa Pilkada 2020 Gunakan Dalil Dugaan Pelanggaran TSM," https://nasional.kompas.com/read/2021/01/07/16501781/kode-inisiatif-41-dari-136-permohonan-sengketa-Pilkada-2020-gunakan-dalil diposting terakhir pada 7 Januari 2021.

Program Dana RT sebesar Rp200 juta hingga Rp300 juta per RT per tahun apabila terpilih.

Kedua, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 171/PHPU.BUP-XXIII/2025 Kabupaten Banggai. Pelanggaran TSM-nya diwujudkan melalui pengerahan aparatur sipil negara dan penyalahgunaan kekuasaan oleh pejabat publik, antara lain kepala daerah yang memanfaatkan jabatannya untuk mengarahkan pemilih agar mendukung pasangan calon tertentu.

Ketiga, Putusan Nomor 70/PHPU.BUP-XXIII/2025 Kabupaten Serang. Bentuk pelanggaran TSM-nya adalah intervensi pejabat negara terhadap kepala desa dan aparatur sipil negara lainnya dengan tujuan memenangkan pasangan calon tertentu. Tindakan intervensi tersebut dipandang sebagai upaya terstruktur dan sistematis yang memengaruhi kebebasan memilih.

Pelanggaran yang bersifat TSM dalam mekanisme Pilkada langsung merupakan bentuk pelanggaran administratif paling serius karena secara langsung dapat merusak fondasi demokrasi elektoral. Pelanggaran TSM tidak lagi sekadar mencerminkan ketidakpatuhan administratif, melainkan menunjukkan adanya rekayasa kekuasaan yang dilakukan secara terencana, terorganisasi, dan berdampak luas, terutama melalui penyalahgunaan kewenangan, pengerahan aparatur negara, serta praktik politik uang yang terinstitusionalisasi.

3. Pelanggaran Kode Etik Penyelenggara Pemilihan

Menurut Pasal 1 angka 20 Peraturan Bawaslu Nomor 9 Tahun 2024, "*Pelanggaran Kode Etik Penyelenggara Pemilihan adalah pelanggaran terhadap etika penyelenggara Pemilihan yang berdasarkan sumpah dan/atau janji sebelum menjalankan tugas sebagai penyelenggara Pemilihan."*Pelanggaran kode etik dapat terjadi pada seluruh jenjang penyelenggara pemilihan, mulai dari tingkat pusat hingga tingkat paling bawah, seperti Kelompok Penyelenggara Pemungutan

Suara (KPPS) dan Panitia Pemungutan Suara (PPS). Hal ini menunjukkan bahwa potensi pelanggaran tidak hanya melekat pada level pengambil kebijakan, tetapi juga pada pelaksana teknis Pemilu/Pilkada di lapangan.[215]

Pada praktiknya, pelanggaran kode etik kerap dipengaruhi oleh berbagai faktor, antara lain tekanan politik yang kuat, rendahnya pemahaman penyelenggara terhadap norma dan prinsip kode etik, serta budaya politik yang belum sepenuhnya menjunjung nilai-nilai demokrasi yang sehat.[216] Kondisi tersebut membuka ruang bagi terjadinya penyimpangan perilaku dalam penyelenggaraan Pemilu/Pilkada.

Bentuk pelanggaran kode etik dapat terjadi dalam beragam bentuk, antara lain praktik nepotisme, konflik kepentingan, perilaku tidak pantas, penyalahgunaan jabatan, serta penyalahgunaan kewenangan dalam menjalankan tugas kePemiluan. Terhadap pelanggaran kode etik tersebut, mekanisme pengaduan dapat diajukan kepada Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan (DKPP).

Kedudukan DKPP ditegaskan secara normatif di dalam Pasal 1 ayat (24) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu, yang menyatakan bahwa DKPP merupakan lembaga yang bertugas menangani pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu. Adapun tugas DKPP sebagaimana diatu di dalam Pasal 156 ayat (1) meliputi menerima aduan dan/atau laporan mengenai dugaan pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh penyelenggara Pemilu, serta melakukan penyelidikan, verifikasi, dan pemeriksaan atas aduan atau laporan tersebut.

---

[215] Sumarni, S, "Analisis Pelanggaran Kode Etik Anggota Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara Dalam Pemilihan Gubernur Sumatera Barat 2020 di Tempat Pemungutan Suara 1 Desa Salak, Kota Sawahlunto," *Journal of Education Humaniora and Social Sciences*," Vol.6 No.2 (2023): 949–958.

[216] Alfa, P dan Fahmi K, "Pemilihan Dan Korupsi: Fenomena Pelanggaran Etika dan Moral Penyelenggara Pemilihan di Indonesia," *Journal of Social and Policy* (2022): 82–85

Selain tugas tersebut, Undang-Undang Pemilu juga memberikan kewenangan kepada DKPP untuk memanggil penyelenggara Pemilu yang diduga melanggar kode etik guna memberikan penjelasan dan pembelaan, memanggil pelapor, saksi, maupun pihak lain yang terkait untuk dimintai keterangan serta dokumen atau alat bukti, menjatuhkan sanksi kepada penyelenggara Pemilu yang terbukti melanggar kode etik, dan memutus perkara pelanggaran kode etik.

Berdasarkan ketentuan Pasal 111 ayat (3) Undang-Undang Pemilu, DKPP memiliki kewenangan untuk menjatuhkan putusan atas dugaan pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu. Selanjutnya, Pasal 112 ayat (12) menegaskan bahwa putusan DKPP bersifat final dan memiliki kekuatan hukum yang tetap dan mengikat. Pelanggaran kode etik Pemilu bahkan dapat dikenai sanksi yang beragam, mulai dari teguran hingga pencabutan hak untuk mencalonkan diri dalam pemilihan berikutnya.[217] Kendati demikian, efektivitas penegakan sanksi tersebut kerap dipertanyakan, terutama apabila pelanggaran dilakukan oleh aktor-aktor yang memiliki kekuasaan atau pengaruh politik yang kuat.[218]

Pelanggaran kode etik Pemilu/Pilkada tidak hanya berdampak pada kualitas dan hasil pemilihan, tetapi juga berpotensi merusak kepercayaan publik terhadap sistem demokrasi secara keseluruhan. Oleh karena itu, penegakan hukum dan etik yang tegas menjadi sangat penting untuk menjaga integritas pemilihan serta memastikan bahwa setiap suara rakyat dihitung dan diperlakukan secara adil.[219]

Pelanggaran kode etik tidak selalu bersifat individual, melainkan sering kali mencerminkan adanya kelemahan struktural dalam sistem pengawasan dan

[217] Andiraharja, D. G, "Politik Hukum Pada Penanganan Tindak Pidana Pemilu," *Khazanah Hukum*, Vol. 2 No1 (2020): 24–31.

[218] Huda, H. M. D., Winarto, A. E., & Lestariningsih, L, "Problematika Penegakan Hukum Tindak Pidana Pemilu Pada Pemilihan Tahun 2019 di Kabupaten Kediri," *Briliant Jurnal Riset Dan Konseptual*, Vol. 7 No.2 (2022): 434

[219] Razak, A, "Mewujudkan Pemilihan Adil Dan Bermartabat: Suatu Tinjauan Sistem Hukum Lawrence M. Friedman," *Fundamental Jurnal Ilmiah Hukum*, Vol.12 No.2 (2023): 471–488

penegakan hukum Pemilu/Pilkada. Oleh sebab itu, penguatan mekanisme pengawasan menjadi kebutuhan mendesak agar pelanggaran serupa tidak terus berulang di masa mendatang.

Untuk mengidentifikasi jenis atau bentuk pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh penyelenggara Pemilu, ketentuan tersebut dapat dirujuk pada Pasal 6 ayat (2) Peraturan DKPP Nomor 2 Tahun 2017 tentang Kode Etik dan Pedoman Perilaku Penyelenggara Pemilihan Umum. Secara umum, pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu dapat dikelompokkan ke dalam dua kategori besar, yaitu pelanggaran terhadap integritas dan pelanggaran terhadap profesionalitas penyelenggara Pemilu.[220]

Pelanggaran terhadap integritas penyelenggara Pemilu merupakan perbuatan yang dilakukan secara sadar dan disengaja oleh penyelenggara Pemilu dengan menyimpang dari prinsip-prinsip integritas yang seharusnya dijunjung tinggi. Bentuk pelanggaran ini antara lain tercermin dalam beberapa sikap, yaitu;[221]

Pertama, tidak jujur, yakni menjalankan tugas dan kewajiban tidak sesuai dengan ketentuan yang berlaku serta dipengaruhi kepentingan pribadi, kelompok, atau golongan; Kedua, tidak mandiri, yaitu ketika penyelenggara Pemilu belum sepenuhnya bebas dari pengaruh pihak lain yang memiliki kepentingan tertentu atas tindakan atau keputusan yang diambil;

Ketiga, tidak adil, yang ditunjukkan melalui pelaksanaan tugas dan kewenangan yang tidak menempatkan hak dan kewajiban secara proporsional; dan Keempat, tidak akuntabel, yakni pelaksanaan tugas, kewajiban, dan kewenangan yang tidak dilakukan secara bertanggung jawab sehingga hasilnya tidak dapat

[220]Sandy Ari Wijaya dan Widya Hartati, "Analisis Hukum Putusan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum dalam Pelanggaran Kode Etik Penyelenggara Pemilu di Kabupaten Lombok Timur Tahun 2024 (Studi Kasus Perkara Nomor 187-PKE-DKPP/VIII/2024)," *Referendum*, Vol. 2, No 2 (2025): 82

[221] *Ibid*

dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Sementara itu, pelanggaran terhadap profesionalitas penyelenggara Pemilu dapat dipahami sebagai setiap tindakan atau perilaku yang menyimpang dari prinsip-prinsip profesional yang seharusnya menjadi pedoman dalam penyelenggaraan Pemilu. Pelanggaran ini terjadi ketika penyelenggara Pemilu tidak menjalankan tugas, fungsi, dan kewenangannya sesuai dengan standar profesional yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Bentuk pelanggaran profesionalitas antara lain ditunjukkan melalui beberaapa tindakan, yakni;[222]

Pertama, tidak adanya kepastian hukum, yakni ketika penyelenggara Pemilu melaksanakan tugas dan kewenangannya tidak berlandaskan pada ketentuan hukum yang berlaku; Kedua, kurangnya aksesibilitas, yaitu ketika penyelenggara Pemilu tidak menyediakan kemudahan yang memadai bagi penyandang disabilitas sehingga prinsip kesetaraan kesempatan dalam Pemilu tidak terwujud;

Ketiga, tidak tertib dan tidak terbuka, yang berarti pelaksanaan tugas dan wewenang tidak dilakukan secara teratur, selaras, dan seimbang, serta minimnya pemberian akses informasi kepada publik sebagaimana prinsip keterbukaan informasi; Keempat, tidak efektif dan tidak efisien dalam penyelenggaraan tahapan Pemilu, yakni ketika tahapan tidak dilaksanakan tepat waktu dan pemanfaatan sumber daya, sarana, serta prasarana tidak dilakukan secara optimal dan sesuai prosedur; dan Kelima, pelanggaran profesionalitas juga terjadi apabila penyelenggara Pemilu tidak mengutamakan kepentingan umum, yang tercermin dari tindakan yang tidak aspiratif, kurang akomodatif, dan tidak selektif dalam merespons kebutuhan masyarakat.

[222] *Ibid*: 83

Dalam banyak kasus pelanggaran kode etik yang diadukan ke DKPP, dapat diklasifikasikan ke dalam tiga kategori utama, yaitu profesionalitas penyelenggara, kepastian hukum, dan kemandirian.[223] Pelanggaran kode etik oleh penyelenggara Pemilu merupakan persoalan yang telah lama berlangsung dan terus berulang, baik dalam tahapan Pemilu dan Pilkada maupun di luar tahapan pemilihan. Sejak berdirinya DKPP sebagai lembaga peradilan etik Pemilu pada tahun 2012 hingga 2020, tercatat lebih dari 3.000 sidang pelanggaran kode etik yang telah diselenggarakan.[224] Jumlah pengaduan terhadap dugaan pelanggaran etik tersebut umumnya meningkat pada masa tahapan Pemilu dan Pilkada. Namun demikian, hingga tahun 2022, pelaporan terhadap pelanggaran kode etik masih terus terjadi, dengan catatan sebanyak 83 laporan aduan, bahkan pada periode ketika tahapan Pilkada telah berakhir (Laporan Kinerja DKPP, 2022).[225]

Khusus pada tahun 2020, tercatat sebanyak 388 kasus pelanggaran kode etik yang terjadi dalam seluruh rangkaian tahapan pemilihan.[226]Kemudian, sepanjang tahun 2024, DKPP telah menerima sebanyak 514 aduan terkait dugaan pelanggaran Kode Etik Penyelenggara Pemilu (KEPP). Dari jumlah tersebut, 473 aduan telah melalui tahap verifikasi administrasi. Hasil verifikasi menunjukkan bahwa 278 aduan dinyatakan memenuhi syarat untuk ditindaklanjuti, 124 aduan belum memenuhi syarat, 13 aduan tidak memenuhi syarat, dan 58 aduan dinyatakan gugur. Dalam periode yang sama, DKPP telah memutus 103 perkara yang melibatkan 545 penyelenggara Pemilu sebagai Teradu, sementara 59 perkara lainnya masih dalam proses pemeriksaan. Dari 545 Teradu dalam perkara yang

---

[223] Nurhasim, Moch, "Potensi Pelanggaran Etik Pada Pemilu Paralel 2024," *Jurnal Etika dan Pemilu*. Vol. 7 No. 1 (2021): 25-45

[224] Pangestu, Aji, "Upaya Meminimalisir Potensi Pelanggaran Kode Etik Penyelenggara Pemilu pada Pemilu Serentak 2024," *Jurnal Bawaslu Provinsi Kepulauan Riau* Vol.4 No.1 (2022): 31-44.

[225] *Ibid*

[226] Bawaslu RI, "Hasil Penanganan Pelanggaran Pemilu dan Pemilihan Tahun 2019-2024," https://pidiejaya.bawaslu.go.id/berita/hasil-penanganan-pelanggaran-Pemilu-dan-pemilihan-tahun-2019-2024 Op.Cit.

telah diputus, sebanyak 332 orang direhabilitasi, 131 Teradu dijatuhi sanksi peringatan tertulis, 38 Teradu dikenai sanksi pemberhentian tetap, dan 4 Teradu dijatuhi sanksi pemberhentian sementara.[227]

Kemudian, dalam penanganan dugaan pelanggaran kode etik sepanjang tahun 2025, DKPP mencatat sebanyak 175 pengaduan yang diterima. Dari jumlah tersebut, 174 perkara telah disidangkan dan 166 perkara telah diputus. Sepanjang tahun yang sama, DKPP menjatuhkan berbagai jenis sanksi, yaitu peringatan atau teguran tertulis sebanyak 170 sanksi, peringatan keras sebanyak 80 sanksi, peringatan keras terakhir sebanyak 8 sanksi, pemberhentian dari jabatan ketua atau koordinator divisi sebanyak 11 sanksi, pemberhentian sementara sebanyak 1 sanksi, serta pemberhentian tetap sebanyak 22 sanksi.[228]

Dalam Pilkada langsung, penyelenggara Pemilu tidak hanya berperan sebagai pelaksana teknis, tetapi juga sebagai penjamin keadilan prosedural agar kompetisi politik berlangsung setara dan suara rakyat benar-benar tercermin dalam hasil pemilihan. Tingginya jumlah aduan dan perkara pelanggaran kode etik yang ditangani DKPP menunjukkan bahwa tekanan politik, konflik kepentingan, serta lemahnya budaya etika masih menjadi tantangan serius dalam penyelenggaraan Pilkada langsung.

4. Tindak Pidana Pemilihan

Menurut Pasal 1 angka 22 Peraturan Bawaslu Nomor 9 Tahun 2024, *"Tindak Pidana Pemilihan adalah tindak pidana pelanggaran dan/atau kejahatan terhadap ketentuan tindak pidana Pemilihan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota."* Apabila merujuk

[227] DKPP RI, "Tio Aliansyah: Selama 2024 DKPP Terima 514 Aduan," https://dkpp.go.id/tio-aliansyah-selama-2024-dkpp-terima-514-aduan/#:~:text=Ia%20menambahkan%2C%20dari%20514%20aduan,perkara%20masih%20dalam%20proses%20pemeriksaan diposting terakhir pada 29 Agustus 2024.

[228] DKPP RI, "Ratna Dewi Pettalolo: Pelanggaran Etik Terjadi di Setiap Tahapan Pemilu," https://dkpp.go.id/ratna-dewi-pettalolo-pelanggaran-etik-terjadi-di-setiap-tahapan-Pemilu/ diposting terakhir pada 13 Juli 2025.

kepada UU Pilkada, Pasal 145 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Pilkada pada dasarnya mengakui adanya perbuatan pidana yang mencakup kategori kejahatan dan pelanggaran, yakni: *"Tindak pidana Pemilihan merupakan pelanggaran atau kejahatan terhadap ketentuan Pemilihan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ini."*

Kendati demikian, dalam pengaturan ketentuan pidana UU Pilkada tersebut, perbedaan antara yang dimaksud dengan delik kejahatan dan delik pelanggaran tidak dirumuskan secara tegas, sehingga kedua kategori tersebut tidak dibedakan secara eksplisit. Namun apabila merujuk pada ketentuan Pasal 135 ayat (1) huruf d UU Pilkada, tindak pidana Pilkada justru ditempatkan sebagai bagian dari pelanggaran Pilkada. [229]

Sebenarnya, menurut doktrin hukum pidana, dikenal suatu pembeda antara kejahatan dan pelanggaran. Kejahatan dipahami sebagai perbuatan yang pada hakikatnya dianggap tercela atau jahat dengan sendirinya (*mala in se*), sedangkan pelanggaran merupakan perbuatan yang dinilai salah semata-mata karena dilarang oleh ketentuan hukum positif atau tata sosial tertentu (*mala prohibita*). Perbedaan ini menunjukkan bahwa kejahatan dan pelanggaran dibedakan berdasarkan karakter deliknya, yakni antara delik hukum (*recht delict*) dan delik undang-undang (*wet delict*).[230]

Meskipun tindak pidana Pilkada secara normatif ditempatkan ke dalam kategori pelanggaran Pilkada, jenis perbuatan pidana yang diatur di dalamnya pada dasarnya tetap dapat dipilah ke dalam perbuatan yang bersifat kejahatan maupun pelanggaran. Akan tetapi, apabila digunakan pendekatan hukum positif yang tidak mengenal pembedaan antara *mala in se* dan *mala prohibita*, maka

[229] Topo Santoso dan Ida Budiati, *Pemilu di Indonesia Kelembagaan, Pelaksanaan, dan Pengawasan* (Jakarta: Sinar Grafika, 2019), 285

[230] Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, (New York, 1961), 51

klasifikasi tersebut menjadi tidak lagi relevan untuk dipertahankan.[231] Artinya, sepanjang suatu perbuatan ditetapkan oleh undang-undang sebagai perintah atau larangan yang disertai dengan ancaman sanksi pidana, maka setiap pelanggaran terhadap ketentuan tersebut dapat dikenai pidana sebagaimana telah ditentukan oleh peraturan perundang-undangan, tanpa perlu memperdebatkan sifat moral dari perbuatan tersebut.

Apabila merujuk pendapat Topo Santoso dan Ida Budiati, tindak pidana Pemilu/Pilkada adalah setiap perbuatan atau tindakan, baik yang dilakukan secara aktif maupun pasif, yang bertentangan dengan ketentuan hukum dalam tahapan penyelenggaraan Pemilu dan diancam dengan sanksi pidana berdasarkan undang-undang Pemilu.[232] Artinya, tindak pidana Pemilu/Pilkada tidak hanya mencakup perbuatan yang dilakukan secara langsung, tetapi juga kelalaian yang berdampak pada pelanggaran norma hukum pemilihan.

Pada pelaksaan Pilkada serentak 2020, menurut data yang dirilis oleh Bawaslu menunjukkan terdapat sebanyak 210 dugaan tindak pidana Pilkada. Seluruh dugaan pelanggaran pidana tersebut telah ditangani oleh Bawaslu dan selanjutnya diteruskan ke tahap penyidikan sesuai dengan mekanisme penegakan hukum yang berlaku.[233]

Dugaan tindak pidana tersebut berkaitan dengan 23 dari total 68 jenis perbuatan pidana yang diatur dalam Undang-Undang Pilkada. Adapun 23 jenis tindak pidana yang ditemukan dalam penyelenggaraan Pilkada tahun 2020 mencakup pelanggaran terhadap sejumlah ketentuan pasal yang ada di dalam UU Pilkada, yaitu Pasal 188, Pasal 187A ayat (1), Pasal 187 ayat (2), Pasal 178B, Pasal 187 ayat (3), Pasal 184, Pasal 178A, Pasal 198A, Pasal 178D, Pasal 185A

---

[231] *Ibid*, 52

[232] Topo Santoso dan Ida Budiati, *Pemilu di Indonesia Kelembagaan, Pelaksanaan, dan Pengawasan*, Op.Cit.., 283

[233] Bawaslu, *Dugaan Pelanggaran pada Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Tahun 2020*, (Biro TP3 Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia, 2020).

ayat (1), Pasal 178C ayat (2), Pasal 185B, Pasal 187A ayat (2), Pasal 180 ayat (1), Pasal 187 ayat (1), Pasal 187 ayat (4), Pasal 178, Pasal 178E ayat (1), Pasal 189, Pasal 190, Pasal 177, Pasal 182A, serta Pasal 187C Undang-Undang Pilkada.[234]

Adapun bentuk pelanggaran dan jumlah kasusnya sebagai berikut; dugaan keberpihakan ASN/Aparat Negara sebanyak 74 kasus; dugaan politik uang sebanyak 30 kasus; dugaan kampanye hitam sebanyak 16 kasus; dugaan penggunaan hak pilih lebih dari satu kali sebanyak 13 kasus; dugaan larangan pelaksanaan kampanye sebanyak 10 kasus; dugaan memberikan keterangan tidak benar atau menggunakan surat palsu sebanyak 9 kasus; dugaan menyalahgunakan hak pilih orang lain dengan mengaku dirinya sebagai orang lain untuk menggunakan hak pilih sebanyak 7 kasus; dugaan tindakan kekerasan atau menghalang-halangi petugas penyelenggara sebanyak 7 kasus; dugaan menggagalkan pemungutan suara sebanyak 7 kasus; dugaan memalsukan daftar dukungan terhadap calon perseorangan sebanyak 5 kasus; dugaan menyuruh orang yang tidak berhak memilih memberikan suaranya satu kali atau lebih pada satu TPS atau lebih sebanyak 4 kasus; dugaan petugas TPS sengaja tidak melakukan verifikasi dan rekapitulasi terhadap dukungan calon perseorangan sebanyak 4 kasus; dugaan pemilih yang dengan sengaja menerima pemberian atau janji sebanyak 4 kasus; dugaan menghilangkan hak seseorang menjadi calon peserta Pilkada sebanyak 3 kasus; dugaan sengaja melakukan kampanye di luar jadwal waktu yang telah ditetapkan oleh KPU sebanyak 3 kasus; dugaan sengaja mengacaukan, menghalangi, atau mengganggu jalannya kampanye sebanyak 3 kasus; dugaan sengaja menyebabkan orang lain kehilangan hak pilihnya sebanyak 2 kasus; dugaan sengaja memberi keterangan tidak benar, mengubah, merusak, menghilangkan hasil pemungutan dan/atau hasil penghitungan suara sebanyak 2 kasus; dugaan sengaja melibatkan pejabat negara, baik ASN, aparat kepolisian,

[234] Bawaslu RI, *Kajian Evaluatif Penanganan Pelanggaran Bawaslu*, Op.Cit…,34.

TNI, BUMD, BUMN, hingga kepala desa atau lurah atau perangkat desa dan kelurahan sebanyak 2 kasus; dugaan merotasi pejabat pada saat enam bulan sebelum dan enam bulan sesudah masa pemilihan sebanyak 2 kasus; dugaan sengaja memberikan keterangan yang tidak benar mengenai diri sendiri atau diri orang lain tentang suatu hal yang diperlukan untuk pengisian daftar pemilih sebanyak 1 kasus; dugaan sengaja melakukan perbuatan melawan hukum menggunakan kekerasan, ancaman kekerasan, dan menghalang halangi seseorang yang akan melakukan haknya untuk memilih sebanyak 1 kasus; dugaan sengaja memberi imbalan pada proses pencalonan sebanyak 1 kasus.[235]

Berdasarkan data dugaan pelanggaran pidana yang telah diteruskan ke tahap penyidikan sebagaimana dipaparkan di atas, tidak seluruh perkara tersebut berlanjut hingga tahap penuntutan di pengadilan. Dari total 23 jenis perbuatan pidana, hanya sebanyak 19 jenis perbuatan yang diproses lebih lanjut sampai pada tahap penuntutan dan memperoleh putusan pengadilan. Apabila ditinjau dari jumlah perkara, tercatat sebanyak 173 kasus atau sekitar 84 persen dari keseluruhan dugaan pelanggaran pidana yang berlanjut ke proses persidangan di pengadilan.[236]

Sementara itu, pada pelaksaan Pilkada serentak 2024, menurut data yang dirilis oleh Bawaslu menunjukkan terdapat sebanyak 212 dugaan tindak pidana Pilkada.[237] Semantara itu, terdapat 3 kasus pelanggaran pidana yang berhasil dibuktikan di Mahkamah Konstitusi, yakni antara lain adalah kasus politik uang, pemilih ganda atau penyalahgunaan hak pilih, dan ketidaksesuaian prosedur dalam pemungutan suara. Kasus-kasus tersebut terjadi di Pilkada Kabupaten

---

[235] *Ibid*, 35-37

[236] *Ibid*, 37

[237] Bawaslu RI, "Bawaslu Sampaikan Evaluasi Pengawasan Pemilihan 2024 ke Komisi II DPR RI," https://www.bawaslu.go.id/id/berita/bawaslu-sampaikan-evaluasi-pengawasan-pemilihan-2024-ke-komisi-ii-dpr-ri#:~:text=Terkait%20penanganan%20pelanggaran%2C%20Bagja%20merinci,perundang%20Undangan%20Lainnya%20dalam%20pemilihan *Op.Cit.*

Kepulauan Talaud, Kabupaten Bangka Barat, Kabupaten Buru, Kabupaten Pulau Taliabu, Kota Sabang, dan Kota Banjar Baru.

Pertama, Putusan Nomor 51/PHPU.BUP-XXIII/2025 Kabupaten Kepulauan Talaud dan Putusan Nomor 99/PHPU.BUP-XXIII/2025 Kabupaten Bangka Barat. Pada dua Pilkada ini, praktik politik uang (vote buying) terbukti memengaruhi kebebasan pemilih dalam menentukan pilihan politiknya. MK menilai bahwa pemberian uang atau materi lainnya kepada pemilih merupakan bentuk pelanggaran serius terhadap prinsip Pemilu yang jujur dan adil.

Kedua, Putusan Nomor 174/PHPU.BUP-XXIII/2025 Kabupaten Buru dan Putusan Nomor 267/PHPU.BUP-XXIII/2025 Kabupaten Pulau Taliabu. Pada dua Pilkada tersebut, MK menemukan adanya pelanggaran berupa pemilih ganda atau penyalahgunaan hak pilih yang secara langsung merusak keabsahan hasil pemungutan suara.

Ketiga, Putusan Nomor 47/PHPU.WAKO-XXIII/2025 Kota Sabang dan Putusan Nomor 05/PHPU.WAKO-XXIII/2025 Kota Banjar Baru. Pada dua Pilkada tersebut, ditemukannya ketidakpatuhan terhadap prosedur pemungutan dan penghitungan suara. Di Pilkada Kota Sabang, MK menilai terjadi pembukaan kotak suara tanpa mengikuti prosedur yang sah. Kemudian, di Kota Banjar Baru, MK menilai adanya kesalahan dalam penggunaan format surat suara, khususnya tidak menerapkan format calon tunggal setelah salah satu pasangan calon didiskualifikasi.

Baik menurut data yang dipublikasi Bawaslu maupun yang diputus oleh Mahkamah Konstitusi, di antara Pilkada serentak 2020 dan 2024, menunjukkan bahwa tindak pidana Pilkada terjadi dalam berbagai bentuk, mulai dari praktik politik uang, keberpihakan aparatur negara, hingga penyalahgunaan hak pilih dan pelanggaran prosedur pemungutan suara, yang sebagian besar terbukti dan berujung pada proses penuntutan serta putusan pengadilan.

3.1 Mahar Politik

Walaupun pemilihan kepala daerah yang sebelumnya berada di tangan pemerintah pusat (sentralistik) lalu berpindah kepada daerah (desentralistik), tetap saja pemilihannya masih bernuansa sentralistik dan memungkinkan terjadinya praktik mahar politik. Hal itu dikarenakan sistem partai politik di Indonesia yang tidak turut mengikuti perubahan sistem ketatanegaraan yang ada.[238] Di antara kedua model Pilkada, baik yang dilakukan oleh DPRD maupun secara langsung oleh rakyat, mahar politik tetap berpotensi terjadi.

Umumnya, mahar politik dalam Pilkada langsung diwujudkan dalam bentuk pemberian uang atau fasilitas kepada anggota DPRD atau fraksi sebagai syarat dukungan politik dalam proses pemilihan. Pada model sistem Pilkada langsung, praktik mahar politik tidak hilang, ia hanya mengalami transformasi bentuk. Dalam praktiknya, biaya ini kerap disamarkan melalui istilah yang terdengar administratif dan legal, seperti "dana partisipasi kampanye pasangan calon",[239] sehingga sulit dideteksi sebagai pelanggaran hukum. Padahal, substansinya menunjukkan adanya transaksi politik yang mencederai prinsip demokrasi, karena dukungan partai tidak lagi didasarkan pada kapasitas, integritas, atau visi kandidat, melainkan pada kemampuan finansial.

Menurut pengakuan Edwin Pratama Putra, salah satu Calon Wakil Bupati Kampar yang mengikuti Pilkada 2024,[240] ia mengatakan bahwa untuk bisa mendapatkan Surat Keputusan (SK) rekomendasi dari partai politik agar bisa memenuhi syarat ambang batas untuk mencalonkan diri, ia beserta Calon Bupati harus mengeluarkan biaya sebesar 9 digit atau setara Rp100.000.000 -

[238] Sholikin, "Menimbang Pentingnya Desentralisasi Partai Politik di Indonesia," *Journal of Governance*, Juni 2017 Vol. 2, No. 1 (2017): 39

[239] Zainal Abidin Rahawarin Darma, *Dinamika Politik Uang Dalam Pemilihan Kepala Daerah*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2022), 56

[240] Edwin Pratama Putra, Calon Wakil Bupati Kampar 2024, (Wawancara, 26 Agustus 2025).

Rp999.999.999 (ratusan juta). Dalam pengakuannya, 9 digit itu hanya untuk membayar satu partai saja.

> "Saya harus sampaikan juga terbuka. Untuk jadi calon dari partai tertentu itu harus bayar per-kursi. Saya *nggak* perlu sebut nilainya ya. Saya bisa bertarung (di Pilkada 2024), karena hampir semua partai saya datangi, lalu saya diwawancarai dan dimintai 9 digit untuk satu partai. Ini kan sebenarnya udah rahasia umum. Dan ini adalah konsekuensi logis yang disiapkan oleh calon untuk bisa menjadi calon kepala daerah. *Nggak* ada yang gratis. Karena negara tidak membiayai partai politik."[241]

Selanjutnya, setelah mengeluarkan biaya untuk mendapat dukungan partai politik, ia juga mengatakan bahwa ia juga harus mengeluarkan biaya untuk pemenangan yang tidak sedikit. Bahkan, ia mengatakan, biaya yang harus dikeluarkan jika ingin memenangkan konstestasi Pilkada di Kabupaten Kampar, biaya Rp1 Miliar sampai dengan Rp10 Miliar belum tentu bisa membuat calon kepala daerah bisa duduk sebagai kepala daerah. Untuk memenangkan konstestasi, perkiraan uang yang harus disiapkan menurutnya adalah sekitar Rp30 Miliar sampai dengan Rp40 Miliar rupiah.

> "Ini uang *nggak* berhenti-berhenti. Kalau mau maju, uang 1 Miliar, 2 Miliar, 3 Miliar, 4 Miliar, *nggak laku*. Bahkan 10 miliar juga *nggak laku*. Hitungan ideal kita itu berkisar di angka 30 sampai 40 Miliar. Itu ideal."[242]

Sejalan dengan penelitian yang dilakukan oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) pada tahun 2016, ditemukan bahwa biaya politik yang dikeluarkan oleh calon Bupati atau wali kota berada pada kisaran rata-rata Rp20 hingga Rp30 miliar. Sementara itu, beban pembiayaan politik yang harus ditanggung oleh calon Gubernur jauh lebih besar, dengan rata-rata pengeluaran mencapai sekitar Rp100 miliar. Temuan ini menunjukkan bahwa kontestasi dalam pemilihan kepala daerah

[241] *Ibid*
[242] *Ibid*

menuntut sumber daya finansial yang sangat besar, terutama pada level provinsi.[243]

Berdasarkan hasil kajian yang dilakukan KPK terhadap 286 peserta Pilkada di 259 lokasi, diketahui bahwa pengeluaran resmi peserta Pilkada umumnya meliputi honor saksi di tempat pemungutan suara serta kebutuhan logistik kampanye. Namun demikian, KPK juga menemukan adanya pengeluaran dalam jumlah besar yang tidak dilaporkan kepada KPU. Pengeluaran yang tidak tercatat tersebut menimbulkan adanya dugaan yang kuat adanya praktik mahar politik dalam proses pencalonan kepala daerah.[244]

Pada satu kesempatan, La Nyalla Mattalitti yang sebelumnya adalah kader Partai Gerindra, menyampaikan kepada publik bahwa dirinya pernah diminta menyediakan dana sebesar Rp40 miliar sebagai prasyarat untuk memperoleh dukungan Partai Gerindra dalam pencalonannya sebagai bakal calon Gubernur Jawa Timur.[245] Pernyataan tersebut menguatkan dugaan publik bahwa praktik mahar politik dalam proses pencalonan kepala daerah itu benar adanya.

Pada intinya, mahar politik tidak lagi sekadar transaksi tunggal, melainkan bagian dari ekosistem pembiayaan politik untuk mendapatkan surat rekomendasi dukungan dari partai politik sebagai syarat ambang batas pencalonan. Secara hukum, dalam pemilihan langsung, mahar politik sering terjebak dalam ruang abu-abu hukum karena terjadi antara partai politik sebagai aktor non-penyelenggara pemilihan dan bakal calon yang belum menjadi pejabat publik. Kondisinya, praktik ini terjadi di luar tahapan formal Pilkada. Akibatnya, praktik ini sulit tersentuh oleh hukum, karena berada di luar proses kandidasi (sebelum penetapan calon).

---

[243] BBC, "Mahar politik untuk partai di Indonesia, antara ada dan tiada," https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-42664437 diposting terakhir pada 12 Januari 2018.

[244] *Ibid*

[245] *Ibid*

Secara yuridis, praktik mahar politik secara tegas telah dilarang di dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pilkada. Dalam ketentuan Pasal 187B dan Pasal 187C telah secara tegas melarang partai politik atau gabungan partai politik menerima imbalan dalam bentuk apapun selama proses pencalonan, serta melarang setiap orang memberikan imbalan kepada partai politik dalam tahapan tersebut. Meskipun demikian, praktik politik uang dalam proses kandidasi tersebut sulit dibuktikan secara langsung, tetapi berbagai indikator telah menunjukkan adanya kecenderungan kuat ke arah tersebut.

Salah satu indikator yang sering digunakan adalah latar belakang profesi para kandidat. Menurut laporan penelitian KPK tahun 2016 menunjukkan bahwa mayoritas calon kepala daerah berasal dari kalangan pengusaha dan anggota legislatif. Temuan ini sejalan dengan penelitian USU dan KPU pada Pilkada Serentak 2018 di Sumatera Utara, yang menunjukkan bahwa hanya sebagian kecil calon yang berasal dari kader partai politik, sementara mayoritas merupakan berasal dari kalangan profesional seperti PNS, anggota TNI, dan pengusaha yang aktivitas kesehariannya tidak berada dalam dunia kepartaian.[246]

Komposisi latar belakang calon kepala daerah tersebut dapat dipahami sebagai petunjuk awal adanya dugaan politik uang dalam proses kandidasi Pilkada langsung. Hal ini tidak terlepas dari tingginya biaya yang dibutuhkan untuk mengikuti kontestasi Pilkada, sehingga hanya calon dengan kapasitas finansial yang besar yang mampu bertahan. Kondisi tersebut pada akhirnya menciptakan ketimpangan dalam kompetisi politik. Contohnya terlihat pada Pilkada Kota Bau-Bau tahun 2018, di mana bakal calon perseorangan Nursalam–Nurmandani gagal maju karena tidak mampu memenuhi syarat dukungan minimal. Nursalam tercatat sebagai salah satu kandidat dengan kondisi ekonomi paling lemah, yang

[246] Arfianto Purbolaksono, *Praktik Mahar Politik dan Masa Depan Pilkada Serentak di Indonesia* (Policy Assessment: The Indonesian Institute, Center for Public Policy Research, 2020), 8

menunjukkan kuatnya keterkaitan antara modal finansial dan peluang elektoral dalam Pilkada langsung. [247]

Dalam mekanisme Pilkada langsung, praktik mahar politik adalah problem yang secara nyata memengaruhi kualitas dan keadilan kontestasi elektoral kita. Pilkada langsung yang idealnya memperluas partisipasi rakyat justru membuka ruang bagi praktik koruptif di kalangan elite politik, yang pada ujungnya, Pilkada hanya menjadi ajang tukar-tambah ekonomi, dan hak politik direduksi hanya menjadi milik orang-orang bermodal materi, alih-alih gagasan.

5. Pelanggaran Hukum Lain yang Berkaitan dengan Pemilihan

Dalam konteks Pemilu/Pilkada, pelanggaran tidak selalu terbatas pada pelanggaran yang secara eksplisit diatur di dalam rezim hukum Pemilu/Pilkada. Pada praktiknya, berbagai perbuatan yang melanggar ketentuan hukum lain kerap terjadi dan dimanfaatkan di dalam tahapan pemilihan, baik untuk memengaruhi preferensi pemilih maupun untuk menguntungkan peserta tertentu. Pelanggaran hukum lain tersebut berasal dari berbagai rezim hukum di luar hukum Pemilu/Pilkada. Meskipun secara formil pelanggaran tersebut tidak dikualifikasikan sebagai pelanggaran di dalam UU Pemilu maupun Pilkada, perbuatan-perbuatan tersebut memiliki keterkaitan langsung dengan proses Pemilu/Pilkada dan berdampak signifikan terhadap tercederainya prinsip Pemilu yang jujur, adil, dan setara.

Pelanggaran hukum lain ini umumnya dilakukan melalui penyalahgunaan kewenangan oleh pejabat negara, seperti mobilisasi aparatur sipil negara dan aparat desa untuk mendukung calon tertentu, tindak pidana di sosial media seperti penyeberan hoax, berita palsu dan ujaran kebencian, hingga mahar politik pada fase pra-Pemilu demi mendapatkan surat rekomendasi dari partai politik sebagai

[247] *Ibid*

calon yang memenuhi ambang batas pencalonan. Akibat jenis-jenis tindak pidana ini bersumber dari rezim hukum yang berbeda, penanganannya sering kali tidak berada dalam kewenangan langsung lembaga pengawas Pemilu, melainkan dilakukan melalui mekanisme penegakan hukum umum.

Keberadaan pelanggaran hukum lain dalam Pemilu dan Pilkada menunjukkan bahwa integritas pemilihan tidak hanya ditentukan oleh kepatuhan terhadap aturan teknis Pemilu, melainkan juga oleh ketaatan terhadap keseluruhan prinsip hukum yang menopang demokrasi konstitusional. Adapun pelanggaran hukum lain yang terjadi dalam dua Pilkada terakhir di Indonesia antara lain adalah sebagai berikut.

4.1 Netralitas Aparatur Sipil Negara

Sebagai aktor utama dalam penyelenggaraan pelayanan publik, Aparatur Sipil Negara (ASN) kerap berada dalam posisi dilematis akibat kuatnya politisasi birokrasi.[248] Di satu sisi mereka adalah warga negara yang memiliki hak politik dan kepentingan ekonomi yang berkaitan dengan kontestasi pemilihan kepala daerah, sementara di sisi lain mereka berstatus sebagai aparatur negara yang dibebani kewajiban untuk menyelenggarakan pelayanan publik secara profesional.[249]

Situasi demikian menimbulkan persoalan serius dalam pembentukan karakter ASN. Idealitas ASN adalah aparatur yang harus independen, jujur, dan transparan dalam melayani masyarakat, namun sering kali berhadapan dengan tekanan struktural dan kepentingan karier. Akibatnya, ASN dihadapkan pada pilihan yang tidak mudah, yakni antara menjaga netralitas dan profesionalitas atau

[248] Nuraida Mokhsen, "Menjaga Netralitas Asn Dalam Pemilu," *Jurnal Bawaslu Provinsi Kepulauan Riau*, Vol. 1 No. 1 (2019): 50–58

[249] Sutrisno, "Prinsip Netralitas Aparatur Sipil Negara Dalam Pemilihan Kepala Daerah," *Op.Cit.*

mengamankan keberlangsungan karier birokratisnya.[250]Ketegangan antara kepentingan pribadi dan kewajiban jabatan ini tidak jarang mendorong ASN untuk mendahulukan kepentingan tertentu, sehingga berpotensi mengganggu objektivitas, keadilan, dan kejujuran dalam proses pengambilan keputusan.

Dalam konteks pelayanan publik, keberhasilan birokrasi dalam menghadirkan layanan yang konsisten, adil, dan berkualitas sangat ditentukan oleh tingkat netralitas ASN. Netralitas ini berfungsi sebagai jaminan agar pelayanan publik tetap berjalan stabil dan tidak terdistorsi oleh pergantian kekuasaan politik. Artinya, siapa pun yang memimpin pemerintahan, ASN diharapkan tetap menjalankan tugasnya secara profesional, objektif, dan sesuai dengan kompetensi yang dimiliki.[251]

Netralitas ASN pada dasarnya dimaknai sebagai kebebasan aparatur dari pengaruh kepentingan partai politik, termasuk sikap untuk tidak terlibat maupun memberikan dukungan kepada partai atau kekuatan politik tertentu dalam proses politik elektoral.[252] Prinsip netralitas secara tegas ditegaskan di dalam Pasal 2 huruf (f) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara yang menyatakan bahwa salah satu asas dalam penyelenggaraan kebijakan dan manajemen ASN adalah netralitas. Kemudian di Pasal 9 ayat (2) tegas menyatakan bahwa Pegawai ASN harus bebas dari pengaruh dan intervensi semua golongan dan partai politik.

Ketentuan ini menegaskan bahwa ASN harus menjalankan tugas dan fungsinya secara profesional, bebas dari pengaruh kepentingan politik, serta tidak berpihak kepada kekuatan politik mana pun, baik dalam proses pemerintahan maupun dalam kontestasi politik elektoral. Di dalam bab umum UU tersebut,

---

[250] Fritz Edward Siregar, *Aparatur Sipil Negara Dalam Perebutan Kekuasaan di Pilkada* (Jakarta: Konpress, 2020), 24.

[251] *Ibid*, 21

[252] Sri Hartini, "Penegakan Hukum Netralitas Pegawai Negeri Sipil (PNS)," *Jurnal Dinamika Hukum* Vol.9 No. 3 (2009): 258–67

tepatnya pada paragraf kelima tegas menyatakan bahwa dalam upaya menjaga netralitas ASN dari pengaruh partai politik dan untuk menjamin keutuhan, kekompakan, dan persatuan ASN, serta dapat memusatkan segala perhatian, pikiran, dan tenaga pada tugas yang dibebankan, ASN dilarang menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik.

Selain itu, di dalam Pasal 71 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pilkada juga menegaskan bahwa pejabat negara, pejabat aparatur sipil negara, serta kepala desa atau sebutan lain/lurah dilarang mengambil keputusan maupun melakukan tindakan apa pun yang berpotensi memberikan keuntungan atau menimbulkan kerugian bagi salah satu calon selama tahapan kampanye berlangsung.

Apabila dugaan pelanggaran ketidaknetralan ASN ditemukan di dalam proses Pilkada ditemukan oleh Bawaslu menunjukkan adanya indikasi pelanggaran netralitas ASN, maka Bawaslu tidak menjatuhkan sanksi, melainkan menyusun rekomendasi dan meneruskannya kepada instansi yang berwenang. Berikutnya, rekomendasi Bawaslu tersebut ditindaklanjuti oleh Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN).

Menurut Pasal 30 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN, *KASN berfungsi mengawasi pelaksanaan norma dasar, kode etik dan kode perilaku ASN, serta penerapan Sistem Merit dalam kebijakan dan Manajemen ASN pada Instansi Pemerintah.* Secra lebih rinci, menurut Pasal 31 ayat (2) huruf c menyatakan bahwa salah satu tugas KASN adalah menerima laporan terhadap *pelanggaran norma dasar serta kode etik dan kode perilaku Pegawai ASN*.

Artinya, KASN melakukan pemeriksaan, klarifikasi, dan penilaian atas dugaan pelanggaran netralitas ASN yang dilaporkan. Apabila pelanggaran terbukti, KASN menyampaikan rekomendasi sanksi administratif kepada Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) yang kemudian menjatuhkan sanksi administratif

kepada ASN yang terbukti melanggar netralitas, dengan tingkat sanksi yang disesuaikan dengan berat-ringannya pelanggaran, mulai dari sanksi ringan hingga sanksi berat (Pasal 8 ayat 1 PP Nomor 94 Tahun 2021 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil).

Dalam praktiknya, pelanggaran netralitas ASN kerap terjadi pada setiap tahapan Pilkada.[253] Sepanjang Pilkada serentak 2020, Bawaslu telah meneruskan sebanyak 369 laporan dugaan pelanggaran netralitas ASN dalam Pilkada 2020 kepada Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN). Laporan-laporan tersebut merupakan hasil pengawasan yang dilakukan Bawaslu dalam rentang waktu 1 Januari hingga 15 Juni 2020. Dari hasil pengawasan tersebut, diketahui bahwa bentuk pelanggaran yang paling banyak dilakukan oleh ASN adalah keterlibatan dalam aktivitas kampanye melalui media sosial, partisipasi dalam kegiatan yang menunjukkan keberpihakan kepada calon kepala daerah tertentu, serta pemasangan alat peraga seperti baliho dan spanduk yang berkaitan dengan pasangan calon.[254]

Berikutnya, pada pelaksanaan Pilkada serentak tahun 2024, tercatat sebanyak 433 temuan dan laporan terkait dugaan pelanggaran netralitas ASN. Seluruh temuan dan laporan tersebut telah diregistrasi oleh Bawaslu di seluruh tingkatan. Berdasarkan hasil penanganan Bawaslu, bahwa dari jumlah tersebut, sebanyak 314 kasus dinyatakan sebagai pelanggaran netralitas ASN, sementara 99 kasus lainnya tidak memenuhi unsur pelanggaran.[255]

---

[253] Nurreka Sekar Arum dan Meydika Wahista Putri, "Optimalisasi Terhadap Pns Yang Menjadi Anggota Partai Politik Berdasarkan Asas Netralitas Asn," *Sinar Dunia: Jurnal Riset Sosial Humaniora dan Ilmu Pendidikan Vol.*1 No. 4 (2022): 109–123

[254] Bawaslu RI, "Pelanggaran Netralitas ASN Pilkada 2020, Bawaslu Kirim 369 Laporan Kepada KASN," https://www.bawaslu.go.id/id/berita/pelanggaran-netralitas-asn-Pilkada-2020-bawaslu-kirim-369-laporan-kepada-kasn diposting terakhir pada 17 Juni 2020

[255] KBR.id, "Bawaslu RI: Total Ada 314 Kasus Pelanggaran Netralitas ASN di Pilkada 2024," https://kbr.id/articles/indeks/bawaslu-ri-total-ada-314-kasus-pelanggaran-netralitas-asn-di-Pilkada-2024 diposting terakhir pada 2 Desember 2024.

Dari ratusan kasus pelanggaran yang terbukti, Bawaslu mengidentifikasi lima pola pelanggaran yang paling dominan. Bentuk pelanggaran yang paling banyak ditemukan adalah ASN yang secara terbuka memberikan dukungan kepada pasangan calon tertentu, yakni sebanyak 78 kasus. Selanjutnya, terdapat 71 kasus ASN yang memanfaatkan media sosial untuk menyatakan dukungan kepada salah satu pasangan calon. Selain itu, sebanyak 64 kasus berkaitan dengan keterlibatan ASN dalam penyelenggaraan kegiatan yang berpihak pada pasangan calon tertentu, disusul 61 kasus ASN yang turut hadir dalam kegiatan kampanye. Adapun pelanggaran berupa aktivitas mengampanyekan pasangan calon secara langsung tercatat sebanyak 27 kasus.[256]

Pelanggaran netralitas ASN pada Pilkada 2020 dan 2024 menunjukkan bahwa Pilkada langsung masih menghadapi tantangan serius berupa politisasi birokrasi, baik melalui dukungan terbuka, keterlibatan kampanye, maupun pemanfaatan media sosial. Netralitas Aparatur Sipil Negara merupakan prasyarat fundamental bagi terselenggaranya Pilkada yang adil, profesional, dan berintegritas. Dalam Pilkada langsung, posisi ASN menjadi sangat strategis karena kedekatannya dengan struktur kekuasaan, pelayanan publik, serta akses terhadap masyarakat. Ketika ASN kehilangan netralitas akibat tekanan politik, kepentingan karier, atau afiliasi dengan pasangan calon tertentu, maka objektivitas birokrasi berpotensi terganggu. Kondisi ini tidak hanya merusak prinsip meritokrasi dan profesionalitas ASN, tetapi juga menciptakan ketidakadilan dalam kontestasi Pilkada, karena aparatur negara yang seharusnya bersikap imparsial justru dapat menjadi instrumen kekuatan politik tertentu.

4.2 Netralitas Kepala Desa dan Aparat Desa

Ketentuan hukum mengenai larangan keterlibatan aparatur desa dalam aktivitas politik secara jelas menempatkan aparatur desa pada posisi yang harus

[256] *Ibid*

bersifat imparsial dan tidak terafiliasi dengan kepentingan partai politik tertentu.[257]Persyaratan tersebut tidak dimaknai semata-mata sebagai syarat administratif yang hanya dipenuhi pada saat pencalonan, melainkan harus tercermin secara konsisten dalam sikap, ucapan, dan perilaku aparatur desa selama memangku jabatan.

Artinya, tuntutan netralitas tidak bersifat temporal, tetapi melekat sepanjang masa jabatan. Larangan keterlibatan dalam pengelolaan partai politik mencerminkan kehendak pembentuk undang-undang untuk menegaskan prinsip ketidakberpihakan aparatur desa, yang secara normatif dapat diperluas tidak hanya pada larangan menjadi pengurus partai, tetapi juga mencakup larangan terlibat dalam proses pemilihan lokal, termasuk sebagai bagian dari tim sukses pasangan calon.[258]

Selain persyaratan normatif tersebut, terdapat alasan fungsional yang semakin memperkuat keharusan netralitas aparatur desa dalam konteks Pilkada. Pertama, aparatur desa memiliki fungsi pelayanan kepada masyarakat. Pasal 1 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa menegaskan bahwa aparatur desa merupakan bagian dari organ pemerintahan yang bertugas membantu penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat. Keterlibatan aparatur desa dalam kegiatan politik praktis, khususnya sebagai tim sukses pasangan calon, berpotensi mengganggu pelaksanaan fungsi pelayanan tersebut. Aparatur desa dapat menyalahgunakan kewenangannya untuk memengaruhi pilihan politik warga, yang pada akhirnya berpotensi menurunkan kualitas pelayanan publik dan membuka ruang terjadinya diskriminasi terhadap warga yang memiliki preferensi politik berbeda.[259]

---

[257] Erla Enovita, Christian A. Yudyan Timur, Sherlyta Wahyu Sugiharti, "Netralitas Aparatur Pemerintah Desa Dalam Pilkada Kabupaten Madiun Tahun 2024," *Proceeding of Conference on Law and Social Studies* (2024): 4-5

[258] *Ibid*

[259] *Ibid*

Kedua, aparatur desa memiliki peran penting dalam pembinaan ketenteraman dan ketertiban masyarakat serta pelaksanaan upaya perlindungan masyarakat di tingkat desa. Kedekatan aparatur desa dengan masyarakat menempatkan mereka pada posisi strategis dalam menjaga stabilitas sosial di tingkat lokal. Peran ini hanya dapat dijalankan secara efektif apabila aparatur desa menjaga jarak dari kepentingan politik praktis dan tidak berafiliasi, baik secara organisasi maupun personal, dengan partai politik atau pasangan calon tertentu. Netralitas aparatur desa dengan demikian menjadi prasyarat utama untuk menjaga kepercayaan publik serta memastikan penyelenggaraan Pilkada yang adil dan berintegritas di tingkat desa.[260]

Adapun penanganan pelanggaran netralitas kepala desa dan perangkat desa dilakukan melalui dua ranah hukum yang berbeda, namun saling berkaitan. Pertama, pelanggaran tersebut ditangani dalam ranah hukum pemerintahan desa yang berlandaskan pada Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Kedua, pelanggaran netralitas kepala desa juga berada dalam ranah hukum pemilihan kepala daerah yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pilkada. Pembagian ranah hukum ini menunjukkan bahwa kepala desa dan aparat desa memiliki kedudukan ganda, baik sebagai penyelenggara pemerintahan desa maupun sebagai subjek hukum dalam proses pelanggaran Pilkada.

Dalam konteks hukum pemerintahan desa, pelanggaran netralitas kepala desa dan aparat dikualifikasikan sebagai pelanggaran terhadap larangan jabatan yang secara tegas diatur di dalam Pasal 29 huruf j dan 51 huruf j Undang-Undang Desa yang menyatakan bahwa kepala desa dan aparat desa dilarang *ikut serta dan/atau terlibat dalam kampanye pemilihan umum dan/atau pemilihan kepala daerah.* Ketentuan tersebut melarang kepala desa dan aparat desa untuk terlibat

[260] *Ibid*

dalam kegiatan politik praktis dan memberikan dukungan kepada calon tertentu, sehingga setiap bentuk keberpihakan kepala desa dalam Pilkada dapat dikenai sanksi berdasarkan mekanisme pemerintahan desa.

Adapun sanksi yang dapat dikenakan kepada kepala desa dan aparat desa yang terlibat dalam kegiatan kampanye pemilihan kepala daerah tersebut menurut Pasal 30 dan 52 UU Desa, maka yang terbukti melanggar akan dikenai sanksi administratif berupa teguran lisan dan/atau teguran tertulis sebagai bentuk pembinaan dan peringatan. Apabila sanksi administratif tersebut tidak dilaksanakan atau pelanggaran tetap berlanjut, maka dapat dikenakan tindakan pemberhentian sementara. Selanjutnya, apabila kondisi tersebut tidak diperbaiki, sanksi dapat ditingkatkan hingga pemberhentian dari jabatan kepala desa dan aparat desa sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku.

Sementara itu, di dalam ranah hukum pemilihan kepala daerah, pelanggaran netralitas kepala desa dipandang sebagai pelanggaran terhadap ketentuan Pilkada, khususnya larangan bagi pejabat pemerintahan desa untuk melakukan tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon sebagaimana diatur dalam Pasal 71 ayat (1) UU Pilkada. Oleh karena itu, pelanggaran netralitas kepala desa tidak hanya berdampak pada aspek tata kelola pemerintahan desa saja, melainkan juga berimplikasi langsung terhadap integritas dan keadilan dalam penyelenggaraan Pilkada.

Sepanjang Pilkada 2020 ditemukan sebanyak 182 dugaan pelanggaran yang dilakukan oleh kepala desa atau pejabat desa.[261]Sementara itu, pada Pilkada 2024, per-November 2024, Bawaslu telah menerima sebanyak 129 laporan dugaan pelanggaran netralitas kepala desa dari total 147 laporan yang diregistrasi, laporan itu terbagi menjadi 16 laporan yang masuk ke dalam kategori pidana, 103 laporan

[261] Merdeka.com, “Bawaslu Belum Bisa Menindak Kepala Desa Langgar Aturan Pilkada Serentak 2024,” https://www.merdeka.com/politik/bawaslu-belum-bisa-menindak-kepala-desa-langgar-aturan-Pilkada-serentak-2024-172799-mvk.html? diposting terakhir pada 30 Juli 2024.

merupakan pelanggaran hukum lainnya, dan 39 laporan dinyatakan bukan pelanggaran oleh Bawaslu.[262] Adapun pola pelanggaran netralitas kepala desa dan aparat desa tersebut antara lain adalah ikut serta dalam kegiatan kampanye calon, menguntungkan atau merugikan pasangan calon tertentu, serta mengarahkan pemilih untuk mendukung calon tertentu.[263]

Data pelanggaran netralitas aparatur desa pada Pilkada 2020 dan 2024 menunjukkan bahwa persoalan ini bukan fenomena incidental semata, melainkan masalah struktural dalam praktik Pilkada langsung. Pengaturan penanganan pelanggaran melalui dua rezim hukum, yakni hukum Pemerintahan Desa dan hukum Pilkada, menegaskan bahwa pelanggaran netralitas aparatur desa tidak hanya berdampak pada tata kelola pemerintahan desa, tetapi juga berimplikasi langsung terhadap legitimasi hasil Pilkada.

4.3 Kampanye Hitam di Sosial Media

Perkembangan teknologi informasi dan komunikasi dalam dua dekade terakhir telah membawa perubahan mendasar dalam praktik kampanye politik. Media sosial seperti Facebook, Instagram, X, YouTube, WhatsApp, dan TikTok secara bertahap menggantikan sebagian metode kampanye konvensional, seperti pemasangan baliho, spanduk, dan pertemuan tatap muka. Pergeseran ini didorong oleh sejumlah keunggulan media sosial, antara lain efisiensi biaya, kecepatan penyebaran informasi, serta kemampuan untuk menargetkan audiens secara lebih spesifik.

Menurut data *We Are Social* tahun 2024, menunjukkan bahwa lebih dari 74 persen penduduk Indonesia merupakan pengguna aktif media sosial, dengan

[262] Antara Sumut, "Bawaslu RI Terima 129 Laporan Pelanggaran Netralitas Kepala Desa," https://www.antaranews.com/berita/4512289/bawaslu-ri-terima-129-laporan-pelanggaran-netralitas-kepala-desa diposting terakhir pada tanggal 4 Desember 2024.

[263] *Ibid*

rata-rata durasi penggunaan mencapai 3 jam 12 menit per-hari.[264] Kondisi ini menempatkan ruang digital sebagai arena utama dalam pertarungan narasi dan mobilisasi politik.

Meskipun demikian, transformasi kampanye ke ruang digital juga menghadirkan paradoks. Di satu sisi, media sosial memperluas ruang partisipasi politik dan akses informasi bagi masyarakat. Namun di sisi lain, keberadaan media sosial justru membuka peluang terjadinya berbagai bentuk pelanggaran kampanye yang sulit dikendalikan.[265]

Hari-hari ini, media sosial tidak lagi sekadar menjadi saluran komunikasi politik, melainkan telah berubah menjadi ruang utama produksi, distribusi, dan reproduksi narasi politik yang berpotensi memberi ruang terhadap praktik *black campaign* (kampanye hitam). Kampanye hitam merupakan strategi politik yang dilakukan dengan membangun citra negatif terhadap lawan politik guna mempertahankan atau meningkatkan citra pasangan calon sendiri. Dalam setiap kontestasi Pemilu maupun Pilkada, praktik ini hampir selalu muncul, karena persaingan politik tidak hanya berfokus pada penyampaian visi dan program, tetapi juga pada upaya menjatuhkan reputasi pihak lain.

Kampanye hitam umumnya diwujudkan melalui ujaran, informasi, atau narasi yang menyerang kehormatan, integritas, dan kredibilitas lawan politik, baik secara langsung maupun terselubung. Pada akhirnya, tujuan utama dari praktik ini adalah memengaruhi persepsi pemilih dan mengarahkan pilihan politik mereka, sehingga berdampak langsung pada perolehan suara dalam proses pemilihan.[266]

---

[264] Data Reportal, "Digital 2024: Indonesia," https://datareportal.com/reports/digital-2024-indonesia diposting terakhir pada 21 Februari 2024.

[265] Fatih, I. Z. A, "Peran Media Sosial dalam Kampanye Politik di Indonesia Lima Tahun Terakhir: Antara Demokrasi dan Manipulasi Informasi," *COMSERVA: Jurnal Penelitian dan Pengabdian Masyarakat*, Vol. 4 No.7 (2024): 2227–2237

[266] Susanto, M. I, "Pengabdian Kepada Masyarakat Dalam Sinergitas Akademisi dan TNI Bersama Tangkal Hoax dan Black Campaign," *Caradde : Jurnal Pengabdian Kepada Masyarakat*, Vol.2 No.1 (2019): 13

Melalui karakter media sosial yang cepat, masif, dan berbasis algoritma memungkinkan konten bermuatan kampanye hitam (*black campaign*) menyebar luas dalam waktu singkat, bahkan sebelum klarifikasi atau penegakan hukum dapat dilakukan. Kondisi ini menjadikan media sosial sebagai medium yang dapat membangun persepsi negatif terhadap lawan politik melalui informasi yang menyesatkan, manipulatif, atau berbasis sentimen emosional.

Dalam konteks Pilkada, melalui keberadaan media sosial sangat membuka peluang bagi pelanggaran *black campaign* yang berdampak langsung terhapada kualitas demokrasi. Kampanye hitam yang tersebar luas dapat menggeser preferensi pemilih dari pertimbangan rasional berbasis visi, misi, dan program menuju penilaian emosional yang didorong oleh ketakutan, kebencian, atau prasangka.

Secara hukum, kampanye hitam dipahami sebagai bentuk kampanye yang dilakukan dengan menggunakan hasutan, pencemaran nama baik, serta provokasi konflik sebagai strategi untuk memengaruhi pemilih. Melalui cara tersebut, pelaku kampanye hitam berupaya merendahkan dan merusak reputasi lawan politik, sehingga perhatian publik dialihkan dari substansi gagasan dan program menuju citra negatif pihak yang diserang.[267]

Undang-Undang Pilkada tidak ada secara eksplisit melarang materi kampanye hitam yang bersifat menghina, menghasut, atau memecah belah, sehingga ketentuan mengenai larangan tersebut diatur di dalam Pasal 45A ayat (2) *jo* 28 ayat (2) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2016 Tentang Informasi dan Transaksi Elektronik (ITE) yang melarang setiap orang untuk secara sengaja dan tanpa hak menyebarkan informasi yang ditujukan untuk menimbulkan rasa kebencian atau permusuhan, baik terhadap individu maupun kelompok

[267] Abqa, M. A, "Sinergitas Akademisi Dan Bawaslu Dalam Pencegahan Berita Hoax Dan Black Campaign," *Community Development Journal: Jurnal Pengabdian Masyarakat*, Vol.3 No.3 (2022): 1486

masyarakat tertentu. Larangan ini secara khusus mencakup informasi yang bermuatan sentimen suku, agama, ras, dan antar golongan (SARA), sehingga penyebaran hoaks atau disinformasi yang berpotensi memecah belah masyarakat dalam proses politik dipandang sebagai perbuatan yang melanggar hukum dan dapat dikenai sanksi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sementara itu, aturan khusus mengenai konten negatif di ruang digital telah diatur di dalam Pasal 40 ayat (2) dan Pasal 40 ayat (2b) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2016 tentang ITE yang diperkuat melalui Peraturan Menteri Komunikasi dan Informatika Nomor 19 Tahun 2014 tentang Penanganan Situs Bermuatan Negatif telah memberikan dasar hukum bagi pemerintah untuk mengendalikan dan menindak penyebaran konten yang merugikan kepentingan publik. Termasuk konten yang bermuatan kampanye hitam pada saat Pilkada.

Adapun upaya menghindari terjadinya *black campaign* di dalam Pilkada, Bawaslu telah menetapkan berbagai regulasi teknis guna memperkuat pengawasan kampanye di media sosial. Salah satunya adalah Peraturan Bawaslu Nomor 11 Tahun 2023 tentang Pengawasan Kampanye Pemilu di Media Sosial, yang menetapkan sejumlah pembatasan, seperti pembatasan jumlah akun kampanye maksimal 20 akun per-platform untuk setiap peserta Pemilu, kewajiban memuat visi, misi, dan program dalam setiap konten kampanye, serta larangan tegas terhadap konten yang bersifat provokatif, menyesatkan, atau melanggar etika. Selain itu, Peraturan Bawaslu Nomor 6 Tahun 2024 juga memperluas pengaturan mengenai alat peraga dan bahan kampanye digital dengan menegaskan bahwa konten media sosial yang memuat simbol, gambar, atau ajakan memilih termasuk dalam kategori bahan kampanye yang wajib diawasi secara ketat.

Terkait pelanggaran kampanye hitam pada penyelenggaraan Pilkada 2020, Bawaslu telah memeriksa sebanyak 380 konten internet. Dari jumlah tersebut, Bawaslu merekomendasikan pemutusan akses (*take down*) terhadap 182 konten

yang dinilai melanggar ketentuan hukum. Konten-konten yang ditindak tersebut didominasi oleh muatan hoaks, hasutan, serta ujaran kebencian, yang berpotensi mengganggu integritas dan ketertiban dalam pelaksanaan Pilkada.[268]

Kemudian, pada penyelenggaraan Pilkada 2024, Bawaslu mencatat sekitar 397 laporan dugaan pelanggaran yang berkaitan dengan konten di ruang internet, yang dihimpun dari hasil pengawasan Bawaslu Provinsi serta Bawaslu Kabupaten/Kota. Dari keseluruhan laporan tersebut, Bawaslu menindaklanjuti sebagian di antaranya dengan meneruskan sebanyak 204 konten ke situs aduan milik Kementerian Komunikasi dan Digital untuk dilakukan penanganan lebih lanjut sesuai dengan kewenangan yang berlaku.[269]

Data pelanggaran pada Pilkada 2020 dan 2024 menunjukkan bahwa kampanye hitam di ruang digital merupakan persoalan yang nyata dan berulang dalam Pilkada langsung. Media sosial telah menjadi arena kampanye yang rawan disalahgunakan untuk praktik kampanye hitam. Karakter media sosial yang cepat, masif, dan berbasis algoritma menjadikan penyebaran narasi negatif terhadap lawan politik menjadi lebih agresif bagi banyak pihak dibandingkan metode kampanye konvensional.

C. Hambatan dan Tantangan Dalam Pengawasan Pilkada Tidak Langsung

Pelaksanaan pemilihan kepala daerah melalui mekanisme tidak langsung merupakan salah satu model demokrasi perwakilan yang pernah diterapkan di

---

[268] Bawaslu RI, "Hingga Tahapan Kampanye, Bawaslu Telah Periksa 380 Konten Internet, 182 Diminta Take Down," https://kukar.bawaslu.go.id/berita/hingga-tahapan-kampanye-bawaslu-telah-periksa-380-konten-internet-182-diminta-take-down#:~:text=Jakarta%2C%20Badan%20Pengawas%20Pemilihan%20Umum%20%E2%80%93%20Memasuki,Total%20sebanyak%20380%20konten%20internet%20telah%20diperiksa diposting terakhir pada 18 November 2020.

[269] Bawaslu RI, "Bawaslu Sampaikan Evaluasi Pengawasan Pemilihan 2024 ke Komisi II DPR RI," https://www.bawaslu.go.id/id/berita/bawaslu-sampaikan-evaluasi-pengawasan-pemilihan-2024-ke-komisi-ii-dpr-ri#:~:text=Terkait%20penanganan%20pelanggaran%2C%20Bagja%20merinci,perundang%20Undangan%20Lainnya%20dalam%20pemilihan diposting terakhir pada 2 April 2025.

Indonesia. Berbeda dengan Pilkada langsung yang menempatkan rakyat sebagai pemilih utama, Pilkada tidak langsung menempatkan anggota DPRD sebagai aktor sentral dalam pemilihan kepala daerah. Meskipun sistem ini dianggap mampu meminimalkan konflik horizontal di tingkat masyarakat dan mengurangi potensi pelanggaran yang bersifat terbuka, model ini menimbulkan tantangan tersendiri dalam hal pengawasan. Sebab, proses pemilihan yang berlangsung di ruang internal parlemen cenderung tertutup, bergantung pada integritas internal DPRD, dan menghadirkan potensi konflik kepentingan di mana lembaga yang menjadi objek pengawasan sekaligus berperan sebagai pelaksana utama pemilihan. Kondisi inilah yang menjadi dasar munculnya berbagai hambatan dan tantangan dalam pengawasan Pilkada tidak langsung, baik terkait pelanggaran tersembunyi, praktik politik uang yang sulit dibuktikan, maupun kaburnya batas antara kebebasan memilih anggota DPRD dengan tindakan yang dapat dikualifikasikan sebagai pelanggaran pemilihan.

1. **Pelanggaran Terjadi Secara Tertutup**

Dalam mekanisme pemilihan kepala daerah tidak langsung yang pernah terjadi pada tahun 1999-2003 diselenggarakan oleh lembaga DPRD sendiri, bukan oleh lembaga independen seperti KPU sebagaimana Pilkada yang dilakukan secara langsung. Adapun pengawasan, hanya dilakukan oleh pengawasan internal pemerintahan dan legislatif, bukan oleh badan independen khusus Pemilu/Pilkada seperti Bawaslu.

Menurut Pasal 34 UU No 22 Tahun 1999 yang menjadi dasar hukum pemilihan kepala daerah saat itu, menyatakan bahwa pengisian jabatan kepala daerah dan Wakil kepala daerah dilaksanakan oleh DPRD melalui mekanisme pemilihan yang dilakukan secara bersamaan (ayat 1). Dalam rangka pelaksanaan proses pencalonan dan pemilihan tersebut, dibentuklah sebuah Panitia Pemilihan

(Panlih) yang bertanggung jawab atas penyelenggaraannya (ayat 3). Dalam ketentuan UU ini, ketua dan Wakil ketua DPRD secara *ex officio* menjabat sebagai ketua dan Wakil ketua Panlih sekaligus merangkap sebagai anggota (ayat 4). Sementara itu, sekretaris DPRD secara jabatan ditetapkan sebagai sekretaris Panlih, namun tidak memiliki kedudukan sebagai anggota panitia (ayat 5).

Tidak jauh berbeda, apabila merujuk kepada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota (UU Pilkada pasca reformasi yang pernah mengembalikan Pilkada langsung kepada tidak langsung namun direvisi kembali), menurut ketentuan Pasal 7 UU tersebut, menyatakan bahwa dalam rangka pelaksanaan tahapan pemilihan, DPRD provinsi serta DPRD kabupaten/kota wajib membentuk Panitia Pemilihan atau Panlih (ayat 1) yang pembentukannya disetujui di dalam rapat paripurna DPRD (ayat 2).

Adapun yang memiliki hak menjadi Panlih di dalam UU tersebut juga adalah sekaligus pemilih, yakni anggota DPRD itu sendiri. Menurut Pasal 8 UU tersebut, keanggotaan Panlih terdiri atas perwakilan fraksi dan/atau gabungan fraksi di DPRD. Setiap fraksi atau gabungan fraksi wajib mengirimkan paling sedikit satu orang dan paling banyak tiga orang sebagai anggota Panlih (ayat 1). Kemudian, tidak jauh berbeda dengan sistem di era reformasi, bahwa pimpinan DPRD, baik di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota, yakni ketua dan para Wakil ketua DPRD, secara *ex officio* menjabat sebagai ketua dan Wakil ketua Panlih serta sekaligus merangkap sebagai anggota (ayat 2) dan sekretaris DPRD provinsi maupun sekretaris DPRD kabupaten/kota karena kedudukannya ditetapkan sebagai sekretaris Panlih, namun tidak memiliki status sebagai anggota Panlih (ayat 3).

Terkait pengawasan, menurut Pasal 10 UU tersebut menyatakan bahwa yang melakukan pengawasan adalah masyarakat (ayat 3) serta Panlih yang bekerja sama dengan institusi penegak hukum (ayat 4). Berdasarkan penjelasan dalam Bab

Umum UU ini, yang dimaksud dengan lembaga penegak hukum antara lain adalah Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Kejaksaan, dan Kepolisian.

Apabila pola penyelenggaraan dan mekanisme pengawasan dirancang seperti ini, maka pelaksanaan Pilkada ditempatkan ke dalam ruang politik internal parlemen. Kondisi tersebut membawa konsekuensi serius terhadap efektivitas pengawasan, karena objek yang diawasi tidak lagi terbatas pada tindakan-tindakan yang dapat diamati secara langsung, melainkan bergeser pada praktik-praktik politik yang bersifat informal, simbolik, dan sulit dilacak.[270]

Dalam sistem Pilkada seperti ini, pengawasan secara praktis hanya akan sangat bergantung pada integritas internal DPRD, seperti laporan internal, mekanisme etik DPRD, atau pengawasan partai politik terhadap kadernya sendiri. Kondisi ini justru menimbulkan paradoks dalam pengawasan, yakni lembaga yang menjadi objek pengawasan sekaligus menjadi aktor utama dalam proses pengawasan. Akibatnya, kondisi ini menciptakan *conflict of interest*, karena DPRD tidak hanya berperan sebagai pemilih kepala daerah, tetapi juga sebagai subjek yang seharusnya diawasi, sehingga pengawasan cenderung akan bersifat formalistik dan defensif, bukan korektif dan substantif.

Menurut Ketua Bawaslu Kampar, Syawir Abdullah, model sistem Pilkada yang dipilih oleh DPRD memang terlihat minim pelanggaran, karena pemilihan dalam model sistem ini, masyarakat tidak secara langsung dibenturkan dengan pilihan-pilihan politik yang berpotensi memicu konflik horizontal, seperti praktik kampanye negatif, politik identitas, atau *black campaign* yang sering dimainkan oleh elite politik.[271]

> “Sistem pemilihan yang dipilih oleh DPRD, tentu minim terhadap pelanggaran. Dikatakan minim, karena masyarakat tidak lagi dibenturkan

[270] Okezone, “Wacana Pilkada Dipilih DPRD, Titi Anggraini: Transaksi Abu-Abu Bisa Meningkat,” https://news.okezone.com/read/2026/01/26/337/3197542/wacana-pilkada-dipilih-dprd-titi-anggraini-transaksi-abu-abu-bisa-meningkat? diposting terakhir pada 26 Januari 2026.

[271] Syawir Abdullah, Ketua Bawaslu Kabupaten Kampar, Wawancara (24 Agustus 2025)

> oleh para elit politik saat berkampanye. Misalnya oleh kampanye negatif, *black campaign* atau politik identitas. Pelanggaran yang memicu konflik seperti itu bisa dihindari kalau melalui pemilihan yang dilakukan oleh Wakil rakyat di parlemen."[272]

Namun menurutnya, meskipun secara kasat mata tampak minim pelanggaran, bukan berarti pelanggaran dengan Pilkada model sistem tersebut benar-benar tidak terjadi pelanggaran. Justru sebaliknya, pelanggaran dalam sistem pemilihan oleh DPRD akan cenderung sulit diawasi karena potensi pelanggarannya berlangsung secara tertutup, melalui transaksi politik di balik meja yang melibatkan segelintir elite partai, baik oleh ketua partai ataupun fraksi-fraksi yang menguasai parlemen.[273]

> "Meskipun dia minim pelanggaran, tapi belum tentu karena tidak adanya pelanggaran yang terjadi. Justru, dia terlihat minim pelanggaran, karena sulitnya pengawasan. Sebab pelanggaran akan terjadi secara diam-diam di balik meja, yang dilakukan oleh segelintir elite partai, seperti ketua partai atau oleh fraksi-fraksi di parlemen." [274]

Pada intinya, mekanisme Pilkada tidak langsung melalui DPRD memang tampak minim pelanggaran. Alasannya, karena tidak melibatkan mobilisasi massa dan menyebabkan konflik horizontal di tingkat masyarakat, seperti kampanye negatif, politik identitas, atau *black campaign*. Namun, kondisi tersebut tidak serta-merta menunjukkan bahwa pelanggaran tidak benar-benar terjadi. Ia hanya bergeser bentuk menjadi pelanggaran yang berlangsung secara tertutup di ruang politik internal parlemen (DPRD).

2. Politik Uang Menjadi Lebih Terpusat dan Sulit Dibuktikan

Salah satu argumen pendukung Pilkada oleh DPRD adalah klaim bahwa sistem tersebut akan dapat mengurangi pelanggaran politik uang dan pengawasannya akan lebih mudah dilakukan. Seperti yang dikatakan oleh Agus

[272] *Ibid*
[273] *Ibid*
[274] *Ibid*

Candra, anggota DPRD Kabupaten Kampar Dapil 1 yang berasal dari fraksi Partai Golkar, bahwa di dalam model sistem yang dipilih secara langsung membuka peluang terjadinya tranksaksi politik uang antara calon (yang dipilih) dan masyarakat (pemilih). Kemudian, pengawasan dengan sistem tersebut juga sulit dilakukan. Salah satu alasan umumnya, karena model sistem Pilkada yang dilakukan secara langsung disebut seperti model sistem pasar bebas. Sementara, katanya kemudian, apabila Pilkada dipilih oleh DPRD, potensi pelanggaran politik uang akan lebih mudah diawasi, karena yang diawasi hanya segelintir orang anggota DPRD.[275]

> "Kalau Pilkada dilakukan secara langsung seperti sekarang, perilaku kader partai dan perilaku masyarakat itu seperti pasar bebas. Siapa yang memberi, itu yang dipilih. Kalau Pilkada yang dipilih oleh DPRD, pengawasannya tidak akan sulit dilakukan. Karena yang diawasi hanya 45, 30, atau 20 orang anggota DPRD. Tidak sulit."[276]

Ia mengatakan demikian karena berkaca dari proses Pemilu legislatif yang baru saja dilaksanakan beberapa bulan sebelum Pilkada (Februari 2024). Katanya, untuk bisa duduk menjadi anggota DPRD Kabupaten Kampar saja, rata-rata biaya yang harus dikeluarkan berkisar sekitar Rp 300 Juta sampai Rp 4 Miliar rupiah dengan rata-rata yang dikeluarkan sekitar Rp.1,5 Miliar – Rp.2 Miliar.[277]

> "Ada yang bilang habis 300 (juta rupiah). Ada yang habis 700 (juta rupiah). Ada yang habis 4 miliar. Rata-rata Rp1 M –sampai Rp1,5 M. Makanya saya bilang, *enggak* ada yang gratis, yang *enggak* pakai *cost* (biaya)."[278]

Kendati dikatakan demikian, dalam model sistem Pilkada yang dipilih oleh DPRD, pelanggaran politik uang justru bukan tidak ada. Alasannya, karena praktik politik uang tersebut hanya sulit dibuktikan. Ia seperti angin, dapat

[275] Agus Candra, Anggota DPRD Kabupaten Kampar Dapil 1 Fraksi Partai Golkar, Wawancara (25 Agustus 2025)
[276] *Ibid*
[277] *Ibid*
[278] *Ibid*

dirasakan namun sulit dibuktikan wujudnya. Politik uang di dalam sistem Pilkada yang dipilih oleh DPRD tidak lagi menyasar kepada ratusan atau jutaan pemilih, melainkan kepada puluhan anggota DPRD. Sehingga, transaksi menjadi lebih terpusat kepada individu-individu anggota DPRD yang memiliki hak suara.

Sebagaimana yang dikatakan oleh Ketua Bawaslu Kabupaten Kampar, Syawir Abdullah,[279] bahwa politik uang dalam pemilihan oleh DPRD umumnya akan terpusat pada elite partai, terutama ketua partai atau pimpinan fraksi. Hal ini berbeda dengan pemilihan langsung oleh rakyat, di mana pengawasan dapat dilakukan secara aktif maupun pasif. Dalam mekanisme Pilkada langsung, Bawaslu dapat melakukan pengawasan lapangan, menerima laporan masyarakat, serta menindaklanjuti temuan politik uang atau pelanggaran lainnya yang diketahui secara terbuka oleh publik.

> "Kalau pemilihannya dilakukan oleh DPRD, tentu transaksionalnya bergeser, menjadi dilakukan oleh ketua partai dan pengawasannya menjadi sulit dilakukan. Tetapi kalau pemilihannya dilakukan secara langsung, pengawasannya bisa dilakukan secara aktif dan pasif. Bawaslu bisa melakukan pengawasan di lapangan. Misal seperti ada dugaan *money politic*, kita bisa tindaklanjuti. Atau ketika dugaan pelanggaran ditemui oleh masyarakat yang peduli terhadap demokrasi ini, maka Bawaslu bisa merenima laporannya dan juga bisa ditindaklanjuti."[280]

Selain itu, jika di dalam model sistem Pilkada langsung, politik uang identik dengan pembagian uang atau barang kepada pemilih, maka di dalam model Pilkada yang dipilih oleh DPRD, politik uang bisa beralih menjadi transaksi kepentingan politik yang sering kali tidak tampil sebagai uang dalam pengertian sempit.

Bentuk yang paling umum adalah imbalan kekuasaan dan jabatan. Dukungan anggota DPRD atau fraksi tertentu dapat dibayar dengan janji

[279] Syawir Abdullah, Ketua Bawaslu Kabupaten Kampar, Wawancara (24 Agustus 2025)
[280] *Ibid*

penempatan kader partai atau orang dekat anggota DPRD pada posisi strategis, seperti jabatan kepala dinas, direksi BUMD, atau posisi komisaris. Secara formal, penunjukan jabatan tersebut dapat dibenarkan sebagai diskresi kepala daerah. Namun secara substansial, jabatan tersebut merupakan kompensasi politik atas dukungan yang diberikan dalam proses pemilihan. Inilah contoh bentuk politik uang dalam bentuk kekuasaan, bukan dalam bentuk tunai.

Bentuk lainnya adalah imbalan terhadap akses terhadap proyek dan anggaran daerah. Dalam sistem Pilkada tidak langsung, relasi antara kepala daerah dan DPRD menjadi sangat transaksional. Dukungan politik dalam pemilihan dapat ditukar dengan kemudahan akses terhadap proyek pengadaan barang dan jasa, alokasi dana aspirasi, atau pengaturan postur APBD. Transaksi ini sering kali tidak melibatkan pemberian uang secara langsung, tetapi membuka peluang keuntungan ekonomi yang jauh lebih besar dan berjangka panjang.

Bentuk berikutnya adalah keuntungan politik jangka panjang, seperti dukungan pencalonan kembali, perlindungan politik, atau pengamanan posisi di partai. Seorang anggota DPRD dapat memberikan suara bukan karena pertimbangan kapasitas calon kepala daerah, melainkan karena adanya jaminan bahwa ia akan didukung dalam kontestasi politik berikutnya atau dilindungi dari sanksi politik internal partai. Keuntungan semacam ini bersifat intangible, tetapi nilainya sangat signifikan dalam kalkulasi politik elite.

Bentuk selanjutnya adalah diberikannya janji atau imbalan berupa fasilitasi sumber daya non-finansial, seperti pembiayaan kegiatan partai, bantuan logistik politik, atau dukungan jaringan bisnis. Dalam praktiknya, pembiayaan ini jarang dicatat sebagai transaksi ilegal, karena sering disamarkan sebagai sumbangan sah atau kerja sama institusional. Namun jika ditelusuri substansinya, fasilitas tersebut berfungsi sebagai alat tukar atas dukungan politik dalam pemilihan kepala daerah.

Secara keseluruhan, politik uang dalam Pilkada tidak langsung lebih tepat dipahami sebagai politik transaksional, bukan sekadar politik uang dalam arti literal. Ia bekerja melalui pertukaran kepentingan yang dilembagakan, tersembunyi di balik diskresi jabatan, kebijakan anggaran, dan relasi kekuasaan. Justru karena tidak selalu berbentuk uang tunai, praktik ini menjadi jauh lebih sulit diawasi dan dibuktikan secara hukum, sehingga berpotensi dilegitimasi sebagai praktik politik yang "normal".

Dalam pengawasan model ini, tentu akan menyulitkan kerja-kerja institusi penegak hukum yang bertugas sebagai pengawas, karena akan jauh lebih problematis karena hampir tidak akan ada pemilih yang dapat berperan sebagai saksi, sebab relasi antar pelaku bersifat kolegial dan saling melindungi, serta alat bukti sangat sulit diperoleh tanpa kewenangan penyadapan atau investigasi yang mendalam.

3. Kaburnya Batas antara Pelanggaran Pilkada dan Kebebasan Memilih Anggota DPRD

Tantangan serius berikutnya adalah ketidakjelasan rezim hukum pengawasan. Pada model sistem Pilkada tidak langsung, pelanggaran yang terjadi akan berada di wilayah abu-abu antara pelanggaran Pemilu/Pilkada, pelanggaran etik anggota DPRD, dan praktik politik yang secara moral tercela tetapi secara hukum sulit dijangkau.

Alasannya, dalam model sistem Pilkada langsung, seluruh proses diatur di dalam rezim hukum Pilkada yang memiliki subjek hukum yang jelas, yakni penyelenggara, peserta, dan pemilih. Selain itu, juga diatur oleh norma larangan yang tegas yang mengatur terkait jenis sanksi Pilkada seperti pelanggaran administratif, pidana, dan etika penyelenggara.

Akan tetapi, ketika pemilihan dialihkan ke DPRD, akan terjadi pergeseran rezim hukum, yang semua dari hukum publik yang terbuka ke hukum kelembagaan yang tertutup. Masalahnya, Indonesia tidak memiliki rezim hukum pemilihan pejabat eksekutif oleh lembaga perwakilan yang komprehensif. Akibatnya, akan terjadi *normative vacuum* yang membuka ruang kekaburan hukum.

Semisal seorang anggota DPRD memilih calon tertentu dikarenakan adanya imbalan politik non-material (jabatan, proyek, atau dukungan karier) oleh calon, maka apabila penegak hukum menemukan dugaan pelanggaran, akan sulit membedakan apakah tekanan atau imbalan politik tersebut masuk ke dalam kategori pelanggaran Pilkada, pelanggaran etik, atau sekadar praktik politik yang dianggap lumrah di dalam politik praktis.

Pada model Pilkada yang dipilih oleh DPRD, sebuah perbuatan atau pelanggaran dapat masuk ke dalam tiga kemungkinan rezim hukum, yakni pelanggaran pemilihan kepala daerah (diadili melalui UU Pilkada apabila UU-nya direvisi terlebih dahulu bahwa Pilkada menjadi dipilih oleh DPRD), pelanggaran etik DPRD (diadili oleh Badan Kehormatan Dewan), dan tindak pidana umum (diadili oleh lembaga penegak hukum jika memenuhi unsur suap di dalam UU Tipikor).

Pada model Pilkada langsung yang dipilih oleh rakyat, jika terjadi politik uang, pemilih dapat dikategorikan sebagai penerima, sehingga mudah dikualifikasikan sebagai pelanggaran pemilihan. Sementara, di dalam model sistem Pilkada yang dipilih oleh DPRD, penerimanya adalah anggota DPRD. Maka relasinya akan bersifat politis dan kolegial (kerja sama antar anggota). Jika uang atau keuntungan diberikan dengan dalih dukungan politik, komitmen kerja sama kebijakan, atau bantuan partai, dan lain sebagainya, maka pembuktian

terhadap unsur *mens rea* (niat jahat) agar tindakan tersebut dapat diproses hukum dengan dalil suap akan sulit dibuktikan.

Misal, dalam konteks apabila terjadi lobi politik. Tindakan ini merupakan praktik yang inheren (tidak terpisah) di dalam sistem demokrasi perwakilan. Akan tetapi, ketika lobi tersebut dilakukan untuk menentukan hasil pemilihan kepala daerah, akan timbul beberapa persoalan, apakah lobi antar fraksi tersebut merupakan bagian dari kebebasan politik anggota DPRD, ataukah ia dapat dikualifikasikan sebagai bentuk pelanggaran pemilihan. Di dalam hukum positif Indonesia, belum ada norma yang secara eksplisit melarang lobi politik di dalam DPRD, terkhusus di dalam konteks pemilihan kepala daerah.

Pada model sistem Pilkada yang dipilih oleh DPRD, partai politik hampir pasti akan menerapkan sistem instruksi fraksi. Masalahnya, apakah instruksi partai yang mengikat pilihan anggota DPRD tersebut dapat dikategorikan melanggar prinsip kebebasan memilih, atau apakah pelanggaran terhadap instruksi tersebut dapat dijadikan sebagai dasar sanksi. Secara hukum, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2011 Tentang Partai Politik membenarkan mekanisme disiplin partai yang tertuang di dalam Pasal 16 ayat (1) huruf d yang menyatakan bahwa anggota partai politik "dapat diberhentikan" keanggotaannya apabila melanggar AD dan ART partai.

Pemberhentian ini tidak hanya berhenti sebagai anggota partai saja, melainkan juga dapat berkonsekuensi pada diberhentikannya sebagai anggota DPRD. Apabila merujuk kepada Pasal 405 ayat (2) huruf h Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD (UU MD3), menyatakan bahwa anggota DPRD kabupaten/kota dapat diberhentikan antarwaktu (di-PAW) apabila diberhentikan sebagai anggota partai politik sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Ketentuan yang sama juga untuk DPRD provinsi. Menurut Pasal 355 ayat (2) huruf h yang menyatakan

bahwa anggota DPRD provinsi dapat diberhentikan antarwaktu apabila diberhentikan sebagai anggota partai politik sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Selain itu, UU MD3 juga memberi ruang bagi fraksi sebagai instrumen konsolidasi politik. Menurut Pasal 325 ayat (5) UU tersebut, bahwa setiap anggota DPRD provinsi harus menjadi anggota salah satu fraksi. Begitupun DPRD kabupaten/kota. Menurut Pasal 374 ayat (2) UU tersebut menyatakan bahwa setiap anggota DPRD kabupaten/kota harus menjadi anggota salah satu fraksi.

Artinya, fraksi adalah bagian dari desain kelembagaan parlemen, bukan sekadar praktik politik. Fraksi secara hukum mewakili kepentingan partai politik, bukan kepentingan individual anggota. Seluruh aktivitas politik anggota DPR maupun DPRD secara struktural dilekatkan pada fraksi. Secara tidak langsung, UU MD3 secara eksplisit melegalkan fraksi sebagai alat konsolidasi politik partai, termasuk juga mmembuka ruang terhadap tindakan penyeragaman sikap politik, pengambilan keputusan kolektif, dan disiplin fraksi. Sehingga. intervensi partai di dalam pilihan anggota DPRD akan sulit dikualifikasikan sebagai pelanggaran pemilihan.

Ketiadaan garis batas yang tegas ini membuat pengawasan menjadi lemah secara normatif, karena pengawas Pemilu/Pilkada yang dilakukan dengan model sistem Pilkada yang dipilih oleh DPRD belum memiliki instrumen hukum yang pasti untuk mengkualifikasikan suatu perbuata sebagai tindakan pelanggaran.

D. Hambatan dan Tantangan Dalam Pengawasan Pilkada Langsung

Dalam pelaksanaan Pilkada langsung, Bawaslu berfungsi sebagai pengawas agar Pemilu/Pilkada terselenggara dengan teratur dan jauh dari

pelanggaran yang berpotensi merusak proses pemilihan.[281] Sekurang-kurangnya, ada empat hambatan dan tantangan yang menjadi permasalahan Bawaslu dalam melakukan pengawasan pada model Pilkada yang dilakukan secara langsung, yakni: terlalu banyaknya subjek dan luasnya ruang yang harus diawasi, intervensi kekuasaan dan potensi ketidaknetralan penyelenggara, keterbatasan regulasi serta terbatasnya kewenangan Bawaslu dalam melakukan penegakan hukum pidana.

1. Terlalu Banyaknya Subjek dan Luasnya Ruang yang Harus Diawasi

Dalam Pilkada langsung, pengawasan menghadapi dua tantangan serius sekaligus, yakni terlalu banyaknya subjek yang diawasi, dan luasnya ruang yang harus diawasi. Adapun subjek yang diawasi adalah pasangan calon, tim sukses, partai politik, relawan, pemilih, ASN, hingga kepala desa dan aparat desa. Kompleksitas subjek inilah yang membuat potensi pelanggaran pada model sistem Pilkada langsung menjadi lebih terbuka dan masif. Mulai dari politik uang, penyalahgunaan bantuan sosial, mobilisasi ASN dan aparat desa, hingga kampanye hitam di ruang digital. Kondisi tersebut membuat pengawasan tidak lagi terpusat sebagaimana pengawasan pada Pilkada tidak langsung (oleh DPRD), melainkan tersebar dan sulit dijangkau secara menyeluruh, sehingga menghambat Bawaslu dalam melakukan kerja-kerja pengawasan.

Pada Pilkada langsung, politik uang tidak selalu diwujudkan dalam bentuk transaksi tunai, melainkan juga dapat dikemas melalui bantuan sosial, kegiatan keagamaan, dukungan logistik komunitas, atau pemberian fasilitas yang secara normatif bagi pengawas sulit membedakannya antara kebijakan publik dan kepentingan elektoral. Selain itu, perkembangan teknologi informasi juga memperluas ruang pelanggaran ke ruang media sosial, yang memungkinkan terjadinya kampanye hitam, disinformasi, dan mobilisasi pemilih yang

[281] Harjono, M., & Purwono, S. "Efektivitas Peraturan Bawaslu dalam Penanganan Pelanggaran Pemilu," *Jurnal Hukum dan Demokrasi*, Vol. 5 No. 3 (2019): 215-230

berlangsung dengan cepat dan massif yang dapat melampaui lintas batas wilayah administratif pengawas. Kondisi ini menempatkan Bawaslu berada pada posisi dilematis, karena pelanggaran sering kali telah berdampak luas sebelum dapat dicegah, diidentifikasi dan ditindak secara hukum.

Kompleksitas aktor dan luasnya ruang pelanggaran tersebut menunjukkan bahwa problem pengawasan Pilkada langsung bukan semata-mata hanya karena persoalan regulasi atau kapasitas pengawas saja, melainkan merupakan konsekuensi inheren (tidak terpisah) dari desain demokrasi elektoral yang berbasis partisipasi langsung. Semakin terbuka dan kompetitif suatu pemilihan, maka semakin besar pula ruang gerak yang dimanfaatkan oleh aktor politik untuk mempengaruhi preferensi pemilih bahkan dengan cara-cara yang melanggar hukum sekalipun.

Seperti yang dikatakan oleh Ketua Bawaslu Kampar, Syawir Abdullah,[282] bahwa dalam model sistem Pilkada langsung, potensi pelanggaran itu pasti ada, karena itu adalah konsekuensi logis dari Pilkada yang dilakukan secara terbuka dengan melibatkan partisipasi yang luas. Menurutnya, keberhasilan Bawaslu dalam menjalankan fungsi pengawasan Pemilu/Pilkada, bukan dihitung atau diukur berdasarkan seberapa banyaknya laporan dan pelanggaran yang ditangani atau yang diproses, tetapi bagaimana meminimalisir potensi pelanggaran yang terjadi.

> "Keberhasilan Bawaslu itu bukan dilihat dari banyaknya pelanggaran yang yang kita tangani, bukan juga dari banyaknya laporan yang masuk. Tapi bagaimana sebisa mungkin minimalisir semua kejadian-kejadian haram tersebut."[283]

Selain itu, dampak dari Pilkada langsung terhadap pengawasan juga karena adanya keterbatasan jumlah personel, anggaran, serta kapasitas teknis.

[282] Syawir Abdullah, Ketua Bawaslu Kabupaten Kampar, Wawancara (24 Agustus 2025)
[283] *Ibid*

Akibatnya, banyak dugaan pelanggaran yang tidak terpantau secara optimal atau terlambat ditangani, sehingga membuat pengawas Bawaslu kehilangan momentum pembuktian. Meskipun secara normatif Bawaslu dan jajarannya hingga tingkat *ad hoc* telah diberikan kewenangan pengawasan di seluruh tahapan Pilkada, dalam praktiknya kapasitas kelembagaan tersebut kerap tidak sebanding dengan luasnya ruang pengawasan.

Di banyak daerah, terutama yang memiliki kondisi geografis yang sulit dijangkau, sebaran penduduk yang luas, serta infrastruktur yang terbatas, jumlah pengawas seringkali tidak memadai untuk menjangkau seluruh titik rawan pelanggaran secara aktif dan berkala. Akibatnya, pengawasan sering bersifat selektif, yang hanya bergantung pada laporan masyarakat, bukan pada hasil pemantauan aktif yang sistematis.

Seperti yang terjadi pada Pilkada 2024 Kabupaten Muko-Muko. Ketua Bawaslu Kabupaten Mukomuko mengakui bahwa keterbatasan personel merupakan salah satu kelemahan dalam pengawasan Pilkada di daerahnya. Ia menjelaskan bahwa jumlah pengawas yang tersedia sangat terbatas terhadap kebutuhan lapangan, khususnya di wilayah dengan banyak kecamatan dan desa. Masing-masing tingkat hanya memiliki 1 orang di tingkat desa/kelurahan, 3 orang di tingkat kecamatan, serta 3 orang di tingkat kabupaten beserta staf yang ada. Sementara itu, pengawasan harus dilakukan atas wilayah yang cukup luas, yakni mencapai 15 kecamatan. [284]

Keterbatasan kelembagaan dan sumber daya tersebut menunjukkan adanya ketimpangan kapasitas riil pengawasan dalam Pilkada langsung. Desain pengawasan mengasumsikan bahwa lembaga pengawas mampu hadir secara merata, independen, dan efektif di seluruh tahapan, sementara realitas di lapangan

[284] Antara, "Bawaslu Mukomuko minta peran masyarakat awasi Pilkada 2024," https://bengkulu.antaranews.com/berita/368147/bawaslu-mukomuko-minta-peran-masyarakat-awasi-Pilkada-2024? diposting terakhir pada 21 September 2024.

menunjukkan adanya keterbatasan struktural yang sulit dihindari. Ketimpangan ini semakin diperparah oleh ketergantungan pengawas terhadap dukungan anggaran dan koordinasi lintas lembaga, yang dalam situasi tertentu dapat memengaruhi independensi dan keberanian institusional.

2. Intervensi Kekuasaan dan Potensi Ketidaknetralan Penyelenggara

Tantangan berikutnya dalam pengawasan Pilkada langsung adalah adanya intervensi kekuasaan. Pilkada langsung sering kali mempertemukan kontestasi elektoral dengan struktur kekuasaan yang telah mapan di tingkat lokal, terutama ketika melibatkan calon atau elite politik yang memiliki kendali atas birokrasi, sumber daya ekonomi, dan jaringan sosial. Dalam situasi demikian, proses pengawasan tidak berlangsung dalam ruang yang netral, melainkan berada di bawah bayang-bayang relasi kuasa yang timpang, di mana aktor yang seharusnya diawasi justru memiliki kapasitas untuk memengaruhi jalannya pengawasan dan penindakan.

Intervensi kekuasaan tersebut dapat terjadi secara langsung maupun tidak langsung. Secara langsung, intervensi bisa dilakukan dalam bentuk tekanan terhadap pengawas, saksi, atau pelapor, baik melalui intimidasi, mutasi jabatan, maupun penggunaan pengaruh politik dan sosial. Secara tidak langsung, intervensi tercermin dalam pola pembiaran pelanggaran, lambannya penanganan perkara, atau penggunaan celah prosedural untuk menggugurkan proses hukum.

Dalam konteks ini, aparat birokrasi dan penegak hukum di daerah sering berada dalam posisi dilematis karena memiliki hubungan hierarkis atau kedekatan politik dengan pihak yang berkepentingan, sehingga independensi pengawasan dan penindakan menjadi sulit diwujudkan secara substantif. Intervensi kekuasaan menunjukkan bahwa problem pengawasan Pilkada langsung tidak hanya bersifat teknis, tetapi juga struktural dan politis. Pengawasan yang tidak diiringi dengan

penegakan hukum yang independen dan sanksi yang tegas akan kehilangan daya korektifnya terhadap penyimpangan demokrasi elektoral.

Salah satu contoh intervensi kekuasaan yang terjadi pada Pilkada 2024 lalu adalah pada Pilkada Kabupaten Serang. Intervensi kekuasaan tersebut dapat ditemukan pada Putusan No. 70/PHPU.BUP-XXIII/2025. Pada kasus tersebut, MK membatalkan penetapan hasil KPU dan memerintahkan PSU (Pemungutan Suara Ulang) setelah menemukan adanya bukti pelanggaran dan dugaan intervensi dari pejabat publik yang memepengaruhi hasil pemilihan. Faktor penyebabnya dalam kasus ini adalah adanya dugaan "cawe-cawe" Menteri Desa dan Pembangunan Daerah Tertinggal (Mendes PDT) Yandri Susanto. Untuk diketahui, bahwa Yandri adalah suami dari salah satu pasangan calon, yakni Ratu Rachmatuzakiyah, yang memenangkan kontentasi Pilkada Serang 2024. Namun, hasil kemenangannya digugat ke MK karena hasilnya diduga kuat disebabkan oleh pengaruh intervensi kekuasaan yang dilakukan oleh suaminya (Yandri).[285]

Dalam fakta persidangan terungkap, bahwa Mendes PDT Yandri menghadiri dan bahkan menyelenggarakan kegiatan yang secara implisit mengarahkan atau memengaruhi kepala desa untuk mendukung pasangan calon istrinya (pasangan nomor urut 2). Salah satu contoh kegiatan tersebut adalah Rapat Kerja Cabang (Rakercab) Asosiasi Pemerintah Desa Seluruh Indonesia (APDESI) Kabupaten Serang, di mana terdapat dukungan kepala desa terhadap pasangan calon tersebut.[286]

MK menilai hubungan struktural pejabat kementerian dengan jajaran pemerintahan desa membuat dukungan yang muncul di tingkat desa tidak bersifat

[285] Mkri.id, "Cawe-Cawe Mendes untuk Istrinya Terbukti Pengaruhi Hasil Pilbup Serang," https://www.mkri.id/berita/cawe-cawe-mendes-untuk-istrinya-terbukti-pengaruhi-hasil-pilbup-serang-22988? diposting terakhir pada 24 Februari 2025.

[286] Disway, "Bak Cek VAR, MK Batalkan Kemenangan Istri Menteri Yandri di Pilbup Serang: Ada Cawe-cawe Mendes!," https://disway.id/read/857709/bak-cek-var-mk-batalkan-kemenangan-istri-menteri-yandri-di-pilbup-serang-ada-cawe-cawe-mendes?utm_source diposting terakhir pada 24 Februari 2025.

netral. Hal ini terjadi karena kepala desa dan aparat pemerintahan desa secara kelembagaan berada di bawah koordinasi kementerian yang dipimpin suaminya, yakni Yandri, sehingga tindakan Yandri dianggap mempengaruhi netralitas aparatur desa.[287]

Dalam kasus ini, Bawaslu Kabupaten Serang dinilai tidak menjalankan fungsinya secara efektif karena menunjukkan sikap abai terhadap kegiatan yang menguntungkan calon tertentu dan kurang responsif terhadap berbagai laporan dugaan pelanggaran yang muncul sejak awal masa kampanye. Laporan-laporan tersebut pada umumnya hanya ditindaklanjuti melalui proses klarifikasi formal belaka tanpa disertai investigasi yang komprehensif. Padahal, dalam kasus Pilkada Serang, kondisi berbagai alat bukti sudah menunjukkan adanya intervensi kekuasaan terhadap proses pemilihan, seperti rekaman video, undangan resmi kegiatan kementerian, serta pernyataan tokoh politik yang sudah secara terbuka dan luas di media sosial.[288] Ketidakbijaksanaan pengawas tersebut pada akhirnya memperburuk eskalasi pelanggaran hingga menyebabkan mekanisme penegakan hukum yang seharusnya bisa diselesaikan oleh Bawaslu, menjadi harus diselesaikan melalui Mahkamah Konstitusi.

Dalam konteks ini, kurang responsifnya Bawaslu dalam bertindak dan menerima laporan memang tidak dapat dibuktikan karena alasan terjadinya intervensi kekuasaan langsung terhadap mereka. Namun, hal tersebut dapat diduga terjadi karena salah satu faktor, yakni proses rekrutmen pimpinan KPU dan Bawaslu yang bernuansa politis karena proses pemilihannya dilakukan oleh dua lembaga negara yang berasal dari representasi partai politik: Presiden dan DPR.

Menurut ketentuan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu, proses rekrutmen penyelenggara Pemilu diatur secara sistematis dan berjenjang.

---

[287] *Ibid*

[288] Cantika Tresna Rahayu, Ni Komang Revalina S. V, dkk, "Manipulasi Kekuasaan dalam Pilkada Serang 2024: Analisis Yuridis terhadap Pelanggaran Pemilu yang Terorganisir," *Media Hukum Indonesia*, Vol. 2, No. 6 (2025): 219-227.

Tahapan awal seleksi anggota KPU dimulai dengan pembentukan Tim Seleksi oleh Presiden (Pasal 22 ayat 1). Tim seleksi tersebut bertugas membantu Presiden dalam menjaring dan menyeleksi calon anggota KPU untuk selanjutnya diajukan kepada DPR (Pasal 22 ayat 2). Ketika tahap penjaringan sudah selesai, Presiden mengajukan 14 nama calon kepada DPR untuk mengikuti uji kelayakan dan kepatutan atau *fit and proper test* (Pasal 24 ayat 1). Dari 14 nama tersebut, DPR kemudian menetapkan tujuh nama sebagai anggota KPU terpilih sesuai dengan mekanisme yang berlaku (Pasal 25 ayat 3). Nama-nama yang terpilih disampaikan kembali kepada Presiden untuk ditetapkan secara resmi melalui Keputusan Presiden (Pasal 26 ayat 1).

Mekanisme yang relatif serupa juga berlaku dalam seleksi anggota Bawaslu. Presiden mengajukan 10 nama calon anggota Bawaslu kepada DPR (Pasal 120 ayat 1). Dari 10 nama tersebut, kemudian DPR melakukan uji kelayakan dan kepatutan (Pasal 121 ayat 2). Setelah itu, DPR menetapkan 5 nama sesuai hasil uji kelayan dan kepatutan tersebut (Pasal 121 ayat 3). Lalu kemudian Presiden mengesahkan lima anggota Bawaslu terpilih ke dalam Keputusan Presiden (Pasal 122 ayat 1-2). Sementara itu, di tingkat provinsi dan kabupaten/kota, anggota KPU daerah ditetapkan oleh KPU, dan anggota Bawaslu daerah ditetapkan oleh Bawaslu, dengan jumlah keanggotaan yang disesuaikan dengan karakteristik wilayah seperti jumlah penduduk, luas daerah, dan pembagian administratif.

Meskipun undang-undang memberikan wewenang kepada Presiden dan DPR untuk memilih pimpinan di kedua lembaga penyelenggara pemilihan tersebut, peran Presiden dan DPR sebagai lembaga yang berasal dari representasi partai politik dalam proses rekrutmen tersebut tidak lepas dari potensi konflik kepentingan yang muncul akibat latar belakang dan afiliasi politik. Potensi konflik kepentingan itu dapat dilihat melalui temuan Koalisi Masyarakat Sipil Kawal

Pemilu 2024 yang mencatat adanya 13 calon anggota KPU dan Bawaslu periode 2022–2027 yang terindikasi memiliki afiliasi dengan partai politik.[289]

Kewenangan DPR dalam melaksanakan uji kelayakan dan kepatutan terhadap calon pimpinan KPU dan Bawaslu, menimbulkan persoalan integritas di dalam proses seleksi. Hal ini disebabkan adanya dugaan duplikasi pada tahapan seleksi, khususnya pada tahapan wawancara dan pertemuan langsung. Padahal, sebelumnya proses wawancara telah dilakukan oleh tim seleksi independen, namun kemudian kembali diulang oleh DPR.[290]Menurut berbagai pandangan, tahap wawancara dan *fit and proper test* yang dilakukan di DPR adalah tahapan yang tidak substansial, karena rentan disalahgunakan sebagai ruang kompromi politik, serta berpotensi membuka peluang praktik korupsi.[291]

Situasi tersebut semakin problematis karena proses seleksi pada akhirnya menempatkan ketergantungan yang besar pada DPR, yang mayoritas anggotanya merupakan representasi partai politik dengan kepentingan langsung terhadap hasil Pemilu. Dalam konteks ini, DPR tidak hanya berperan memberikan persetujuan, tetapi juga secara langsung memilih komisioner KPU dan Bawaslu.[292]

Menurut laporan Perludem tahun 2022 menunjukkan adanya pergeseran praktik seleksi terakhir ini apabila dibandingkan pada periode sebelumnya. Pada seleksi tahun 2012 dan 2017, proses pemungutan suara di Komisi II DPR dilakukan secara terbuka dan dapat disaksikan publik, sehingga akuntabilitas dan transparansi relatif terjaga. Sebaliknya, dalam seleksi terkini, proses pengambilan keputusan dilakukan secara tertutup tanpa penjelasan yang memadai mengenai

---

[289] Kompas.id, "Sebanyak 13 Calon Anggota KPU-Bawaslu Terindikasi Terkait dengan Partai Politik," https://www.kompas.id/artikel/sebanyak-13-calon-anggota-kpu-bawaslu-terindikasi-terkait-dengan-partai-politik diposting terakhir pada 1 Desember 2021.

[290] Idy R, "Penataan Mekanisme Seleksi Keanggotaan Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang Independen dan Partisipatif," *Al Daulah: Jurnal Hukum Pidana dan Ketatanegaraan*, Vol.11 No.2 (2022): 107–126

[291] *Ibid*

[292] Thomas Rifera Indraputra Silalahi dan Jordan Baros Indraputra Silalahi, "Penerapan Reverse Mechanism Selection Dalam Seleksi Anggota Kpu Dan Bawaslu Demi Terwujudnya Prinsip Check And Balances," *PERAHU (Penerangan Hukum): Jurnal Ilmu Hukum*, Vo.13 No. 1 (2025): 245.

metode dan dasar penentuan peringkat kandidat. Lebih jauh, terpilihnya nama-nama yang sebelumnya telah beredar melalui pesan berantai sebelum *fit and proper test* dilaksanakan semakin memperkuat dugaan adanya pengaturan politik di balik proses seleksi.[293]

Artinya, tantangan pengawasan pada Pilkada langsung tidak semata-mata terletak pada aspek teknis kelembagaan saja, melainkan juga pada persoalan intervensi kekuasaan terhadap independensi penyelenggara Pemilu. Adanya relasi kuasa antara aktor politik, pejabat publik, birokrasi, dan pengawas Pemilu sangat berpotensi menciptakan ruang intervensi yang dapat melemahkan fungsi pengawasan Bawaslu sebagai lembaga yang seharusnya independen.

3. Keterbatasan Regulasi

Sebagai upaya menanggulangi berbagai pelanggaran dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah, Bawaslu memegang peranan yang sangat strategis sebagai lembaga pengawas. Instrumen hukum yang digunakan Bawaslu dalam penanganan pelanggaran Pilkada adalah Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pilkada, serta aturan teknis, yakni Peraturan Bawaslu Nomor 9 Tahun 2024 tentang Perubahan atas Peraturan Bawaslu Nomor 8 Tahun 2020.

Peraturan Bawaslu Nomor 9 Tahun 2024 memuat ketentuan yang secara jelas mengatur mekanisme penanganan pelanggaran dalam penyelenggaraan Pilkada. Jenis pelanggaran yang diatur meliputi pelanggaran administrasi, pelanggaran kode etik, pelanggaran pidana, serta pelanggaran hukum lainnya.[294] Ketentuan ini ditegaskan di dalam Pasal 2 ayat (1) yang menyatakan bahwa

---

[293] Perludem, "Catatan Setelah Terpilihnya KPU dan Bawaslu Periode 2022-2027," https://perludem.or.id/catatan-setelah-terpilihnya-kpu-dan-bawaslu-periode-2022-2027/ diposting terakhir pada 17 Februari 2022.

[294] Inah Anggraini dan Diding Rahmat, "Tinjauan Yuridis Terhadap Penanganan Kecurangan Dalam Pilkada 2020 Oleh Bawaslu Kabupaten Nunukan," *Mala In Se: Jurnal Hukum Pidana, Kriminologi dan Viktimologi*, Vol. 2 No. 1 (2025): 155

Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Kabupaten/Kota berwenang menangani seluruh bentuk pelanggaran pemilihan yang berkaitan dengan penyelenggaraan Pilkada.

Terkait dengan penerimaan laporan dan temuan dugaan pelanggaran, menurut Pasal 4 ayat (1) Peraturan Bawaslu Nomor 9 Tahun 2024 menyatakan bahwa Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Kabupaten/Kota wajib menindaklanjuti setiap laporan maupun temuan dugaan pelanggaran pemilihan. Ketentuan ini menunjukkan bahwa Bawaslu tidak hanya berperan secara pasif dengan menunggu laporan dari masyarakat, tetapi juga bersikap aktif melalui penindakan atas temuan yang diperoleh dari hasil pengawasan langsung. Temuan merupakan hasil pengawasan yang dilakukan oleh pengawas Pemilu, sedangkan laporan dapat berasal dari masyarakat, peserta pemilihan, maupun pihak lain yang berkepentingan.

3.1 Lemahnya Kewenangan Bawaslu Dalam Menindaklanjuti Laporan

Apabila dicermati, dalam ketentuan Pasal 9 Peraturan Bawaslu Nomor 9 Tahun 2024 tersebut, mengatur secara rinci mengenai mekanisme penanganan laporan dugaan pelanggaran pemilihan oleh Bawaslu. Setiap laporan yang disampaikan wajib terlebih dahulu dianalisis melalui kajian awal. Kajian awal ini bertujuan untuk menilai apakah laporan tersebut telah memenuhi persyaratan formil dan materil atau belum (ayat 2 huruf a).

Persyaratan formil laporan mencakup identitas pelapor dan pihak terlapor, serta ketentuan batas waktu penyampaian laporan, yaitu paling lama tujuh hari sejak dugaan pelanggaran diketahui atau ditemukan (ayat 4). Sementara itu, persyaratan materil meliputi kejelasan waktu dan tempat kejadian, uraian peristiwa dugaan pelanggaran, serta bukti pendukung (ayat 5). Apabila laporan tersebut telah memenuhi syarat formil dan materil, maka kemudian laporan

tersebut dicatat di dalam buku registrasi dan diberikan nomor laporan resmi (ayat 6). Sejak proses pencatatan ini dilakukan, laporan dinyatakan diterima secara sah dan pelapor tidak lagi diperkenankan untuk mencabut laporan yang telah deregister (ayat 7).

Permasalahannya, batas waktu 7 (tujuh) hari untuk memenuhi syarat formil suatu laporan menjadi kendala regulasi bagi Bawaslu di daerah. Ketentuan yang ada di dalam ayat 4 huruf c di dalam peraturan tersebut bermakna bahwa laporan harus disampaikan paling lambat tujuh hari sejak peristiwa pelanggaran diketahui dan/atau ditemukan, bukan sejak pelanggaran itu terjadi secara objektif. Frasa "sejak diketahuinya dan/atau ditemukannya" mengandung makna bahwa batas tenggat waktu pelaporan baru mulai dihitung ketika pelapor secara faktual menyadari adanya dugaan pelanggaran atau ketika pengawas Pemilu menemukan peristiwa tersebut dalam kapasitas pengawasannya. Artinya, walaupun dugaan kejadian pelanggarannya benar-benar ada, tapi ketika pelapor melaporkan dugaan kejadian tersebut melebihi batas waktu 7 hari dari sejak dugaan pelanggaran tersebut diketahuinya atau ditemukannya, maka secara normatif, laporan tersebut gugur karena tidak memenuhi syarat formil.

Seperti yang dikatakan oleh Ketua Bawaslu Kampar, Syawir Abdullah, bahwa selama Pilkada 2024 di Kabupaten Kampar, kasus yang paling banyak dilaporkan oleh masyarakat adalah kasus politik uang. Namun, pembuktian terhadap kasus tersebut menjadi terkendala karena dua hal, yakni karena minimnya kesadaran saksi untuk dimintai keterangan dan terbatasnya waktu dalam pembuktian. [295]

> "Pelanggaran yang paling banyak (di Pilkada Kabupaten Kampar 2024) adalah *money politic*. Namun *money politic* tersebut agak sulit dibuktikan. Karena orang yang diminta keterangan belum tentu bisa bersedia. Selain itu, kita juga dilemahkan oleh regulasi yang mengatur bahwa waktu

[295] Syawir Abdullah, Ketua Bawaslu Kabupaten Kampar, Wawancara (24 Agustus 2025)

penanganan kita cuma 7 hari. Inilah yang membuat kita agak kesulitan. Karena proses yang harus cepat ini yang membuat kita kesusahan."[296]

Pada praktiknya, batas waktu tujuh hari ini memiliki implikasi problematis. Banyak pelanggaran yang tidak selalu dapat segera diproses dalam waktu singkat, karena ada banyak pelanggaran yang sering dilakukan secara tersembunyi, bertahap, atau melibatkan jaringan kekuasaan yang luas sehingga perlu waktu yang cukup panjang untuk mencari bukti terhadap dugaan pelanggaran tersebut.

Ketentuan batas waktu tujuh hari kerap menjadi hambatan prosedural bagi pelapor maupun pengawas, karena laporan yang secara substansial masuk ke dalam kategori pelanggaran, oleh hukum dapat dinyatakan tidak memenuhi syarat formal hanya karena melewati tenggat waktu, meskipun bukti pelanggarannya baru terungkap kemudian.

3.2 Masih Adanya Norma yang Multitafsir

Pasal 73 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pilkada telah mengatur mengenai larangan praktik politik uang dalam seluruh tahapan pemilihan kepala daerah. Calon kepala daerah maupun tim kampanye dilarang menjanjikan atau memberikan uang dan bentuk materi lainnya dengan tujuan memengaruhi penyelenggara pemilihan maupun pemilih (ayat 1).

Apabila calon terbukti melakukan pelanggaran politik uang sebagaimana dimaksud, yang bersangkutan dapat dikenai sanksi administratif berupa pembatalan sebagai pasangan calon oleh KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota (ayat 2). Namun, sanksi pembatalan sebagai calon tersebut tidak mengugurkan sanksi pidana terhadap calon yang terbukti melanggar tersebut (ayat 5). Sementara itu, bagi tim kampanye yang terbukti melakukan perbuatan serupa, sanksi yang dijatuhkan bersifat pidana dan hanya dapat dikenakan berdasarkan putusan

[296] *Ibid*

pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap, sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan (ayat 3).

Selain calon dan tim kampanye, ketentuan ini juga memperluas subjek hukum yang dilarang melakukan politik uang, termasuk anggota partai politik, relawan, maupun pihak lain. Mereka dilarang dengan sengaja menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya, baik secara langsung maupun tidak langsung, sebagai imbalan untuk memengaruhi perilaku pemilih. Bentuk pengaruh tersebut dapat berupa upaya mendorong pemilih agar tidak menggunakan hak pilihnya, mengarahkan pemilih menggunakan hak pilih dengan cara tertentu sehingga suaranya menjadi tidak sah, atau memengaruhi pemilih untuk memilih atau tidak memilih calon tertentu (ayat 4).

Apabila dicermati, ketentuan Pasal 73 yang mengatur tentang politik uang ini mengandung rumusan norma yang multitafsir,[297] sehingga menyulitkan bagi pengawas Pilkada dalam memproses laporan atau temuan di lapangan. Multitafsir ini lebih pada ruang lingkup perbuatan, subjek, dan mekanisme pembuktiannya. Beberapa titik krusialnya dapat dijelaskan sebagai berikut.

Pertama, frasa "uang atau materi lainnya" tidak dijelaskan secara limitatif di dalam UU tersebut. Ketidakjelasan ini membuka ruang tafsir yang sangat luas mengenai apa yang dimaksud dengan "materi lainnya". Menurut Adi Prayitno, Politik uang pada dasarnya tidak dapat dipahami secara sempit hanya sebagai praktik pembagian uang tunai kepada pemilih menjelang hari pemungutan suara. Ia mencakup seluruh bentuk pemberian yang memiliki tujuan memengaruhi preferensi politik pemilih, baik secara langsung maupun tidak langsung. Pemberian tersebut juga dapat berupa bantuan sosial, barang kebutuhan pokok seperti sembako, hingga bantuan logistik dan fasilitas untuk pembangunan

[297] M Eza Helyatha Begouvic, "Money Politik Pada Kepemiluan di Indonesia," *Sol Justicia*, Vol.4 No.2 (2021): 113

infrastruktur fisik di tingkat lokal. Seluruh bentuk pemberian ini, apabila dilakukan sebelum maupun selama masa kampanye dengan maksud memperoleh dukungan politik, sebenarnya termasuk ke dalam kategori politik uang. Tapi, akibat definisi politik uang di dalam Undag-Undang Pilkada kita tidak dibuat secara rinci dan rigid, menjadikan politik uang sulit dideteksi dan dibuktikan.[298]

Kedua, unsur "untuk mempengaruhi" penyelenggara pemilihan atau pemilih juga bersifat abstrak dan sulit dibuktikan. Norma ini mensyaratkan adanya tujuan atau niat (*mens rea*) dari pelaku, yang dalam praktik sering kali tidak dinyatakan secara eksplisit. Akibatnya, meskipun terdapat pemberian uang atau barang, pengawas pemilihan kerap kesulitan membuktikan bahwa perbuatan tersebut benar-benar dimaksudkan untuk memengaruhi pilihan politik, terutama ketika pelaku berlindung di balik dalih kegiatan sosial, tradisi lokal, atau program kemasyarakatan.

Ketiga, Pasal 73 membedakan mekanisme penjatuhan sanksi antara calon dan tim kampanye. Calon dapat dijatuhi sanksi administratif pembatalan berdasarkan putusan Bawaslu, sementara tim kampanye hanya dapat dikenai sanksi pidana melalui putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap. Perbedaan rezim penegakan ini menimbulkan persoalan tafsir ketika perbuatan politik uang dilakukan oleh tim kampanye, tetapi diduga kuat diketahui atau diarahkan oleh calon. Tidak ada penjelasan normatif yang tegas mengenai hubungan pertanggungjawaban antara calon dan tim kampanye dalam konteks tersebut.

Keempat, perluasan subjek hukum pada ayat (4) yang mencakup "pihak lain" juga bersifat terbuka dan multitafsir. Pihak lain di sini apakah juga dapat mencakup tokoh masyarakat, pejabat publik, aparat pemerintah, atau simpatisan.

[298] Kompas.id, "Legalitas Politik Uang," https://www.kompas.id/artikel/legalitas-politik-uang?open_from=Search_Result_Page diposting terakhir pada 28 Mei 2024.

Ketentuan tersebut juga tidak dijelaskan secara jelas mengenai batas keterkaitan mereka dengan pasangan calon. Pada praktiknya, ketidakjelasan ini sering membuat pengawas Pemilu ragu untuk menindak, karena khawatir terjadi kriminalisasi atau kesalahan dalam penentuan subjek pelanggaran.

Artinya, meskipun Pasal 73 secara normatif dimaksudkan untuk memberantas politik uang, sejumlah rumusannya masih menyisakan ruang multitafsir yang berimplikasi langsung pada lemahnya penegakan hukum di lapangan. Ketidakjelasan ini menuntut penafsiran progresif oleh pengawas Pemilu dan hakim, atau bahkan perbaikan regulasi agar norma larangan politik uang dapat diterapkan secara konsisten, adil, dan efektif.

3.2 Terbatasnya Akses Bawaslu Terhadap Sistem Informasi Pencalonan

Pada Pilkada 2024, Bawaslu mengalami keterbatasan akses terhadap persyaratan administrasi calon di dalam Sistem Informasi Pencalonan (Silon) sehingga menjadi salah satu kendala serius dalam pengawasan tahapan persyaratan administrasi calon ketika pencalonan. Silon adalah sistem digital yang dikelola oleh KPU yang berisi berkas administrasi calon peserta Pilkada, termasuk dokumen persyaratan, identitas, serta informasi lainnya terkait pencalonan.

Pada praktiknya, Bawaslu memang memiliki akses terhadap Silon, tetapi akses tersebut bersifat terbatas. Pengawas sering kali hanya memperoleh akses dasar atau tampilan terbatas, sementara data dan dokumen penting seperti berkas asli persyaratan calon seperti ijazah, SKCK, atau surat keterangan bebas pidana tidak dapat dibuka atau terakses secara lengkap. Kondisi ini membuat Bawaslu kesulitan untuk menguji dan memverifikasi kebenaran serta keabsahan dokumen calon secara menyeluruh

Keterbatasan ini diakui secara kelembagaan oleh pimpinan Bawaslu. Ketua Bawaslu, Rahmat Bagja, serta beberapa anggota lembaga menyatakan

bahwa tidak adanya akses penuh terhadap Silon menjadi hambatan dalam melaksanakan pengawasan administratif secara optimal.[299] Misalnya ketika Bawaslu memerlukan bukti dukungan, penyaringan syarat calon, atau pengecekan data calon yang relevan dalam konteks dugaan pelanggaran. Sebagai respons terhadap keterbatasan ini, Bawaslu daerah terpaksa hanya melakukan pengawasan yang melekat secara fisik saja pada proses verifikasi administrasi, ketimbang mengandalkan akses digital yang semestinya lebih efisien.

Penyebab keterbatasan akses ini relatif kompleks. Di satu sisi, KPU sebagai pengelola Silon memiliki kewajiban menjaga perlindungan data pribadi dan keamanan informasi, sehingga aspek tertentu dalam sistem tidak dibuka lebar kepada pihak lain termasuk pengawas; hal ini berkaitan dengan ketentuan perlindungan data dan keterbukaan informasi yang diatur dalam perundang-undangan. Di sisi lain, pembatasan akses sering kali dibenarkan oleh KPU dengan alasan teknis atau kebijakan internal, yang kemudian dinilai oleh Bawaslu sebagai pembatasan substansial terhadap tugas pengawasan.

Penyebab keterbatasan akses ini relatif kompleks. Di satu sisi, KPU sebagai pengelola Silon memiliki kewajiban menjaga perlindungan data pribadi dan keamanan informasi, sehingga aspek tertentu dalam sistem tidak dibuka lebar kepada pihak lain termasuk pengawas. Alasannya, karena hal tersebut berkaitan dengan ketentuan perlindungan data dan keterbukaan informasi yang diatur di dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2022 tentang Perlindungan Data Pribadi.

Kondisi tersebut menunjukkan adanya hambatan regulasi ketika Bawaslu hendak melakukan penegakan hukum dalam melihat dugaan pelanggaran administrasi yang dilakukan calon. Meski secara formal Bawaslu memiliki akses terhadap Silon, akses yang tidak diberikan secara menyeluruh tersebut turut

[299] Bawaslu RI, "Bagja Paparkan Hambatan dan Tantangan Bawaslu Dalam Mengawasi PSU," https://www.bawaslu.go.id/id/berita/bagja-paparkan-hambatan-dan-tantangan-bawaslu-dalam-mengawasi-psu diposting terakhir pada 22 Mei 2025.

menghambat peran pengawas dalam menjamin integritas proses pencalonan, yang pada akhirnya berdampak pada kualitas pengawasan secara menyeluruh, terutama dalam hal dugaan pelanggaran administrasi yang terjadi di beberapa kasus seperti keaslian ijazah, SKCK, surat keterangan bebas pidana, dan dokumen lainnya yang ada di dalam Silon.

4. Keterbaatasan Bawaslu dalam Penegakan Hukum Pidana

Dalam penegakan hukum pidana Pilkada, Bawaslu bekerja sama dengan institusi penegak hukum lain seperti kepolisian dan kejaksaan. Dalam kerangka Pasal 146 UU Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pilkada, Bawaslu hanya berwenang sebagai pintu masuk awal dalam penanganan tindak pidana Pilkada. Dalam hal proses hukum lanjutannya, menjadi kewenangan kepolisian dan kejaksan yang tergabung di dalam Sentra Gakkumdu (Gabungan Penegak Hukum Terpadu).

4.1 Rekomendasi Bawaslu Belum Tentu Ditindaklanjuti

Kepolisian baru hanya dapat memulai penyelidikan setelah adanya laporan pelanggaran yang diterima oleh Bawaslu (Pasal 146 ayat 1). Artinya, tanpa adanya laporan yang diproses dan diteruskan oleh Bawaslu, mekanisme pidana pemilihan secara hukum acara pidana tidak dapat berjalan. Dalam konteks ini, peran Bawaslu hanya bersifat penghubung antara pengawasan pemilihan dan sistem peradilan pidana.

Permasalahannya, ketentuan tersebut tidak serta-merta menjadikan rekomendasi Bawaslu bersifat mengikat. Penggunaan frasa “dapat melakukan penyelidikan” menunjukkan bahwa penyidik tetap memiliki ruang untuk menilai apakah laporan yang diteruskan Bawaslu layak dilanjutkan atau diabaikan.[300] Setelah perkara masuk ke ranah penyelidikan dan penyidikan, kewenangan sepenuhnya berada di tangan aparat penegak hukum, yakni kepolisian dan

[300] Muhammad Junaidi, “Tindak Pidana Pemilu dan Pilkada Oleh Sentra Penegakan Hukum Terpadu,” *Jurnal Ius Constituendum*, Vol. 5 No.2 (2020): 202-234

kejaksaan (Pasal 146 ayat 2-6), sehingga Bawaslu tidak lagi memiliki kendali langsung terhadap arah dan kelanjutan proses hukum acara pidana tersebut.

Rangkaian pengaturan yang tertuang di dalam Pasal 146 ayat (2) sampai ayat (6) justru menegaskan dominasi peran penyidik dan penuntut umum dalam penegakan hukum pidana Pilkada. Penyidik diberi kewenangan luas untuk mengumpulkan alat bukti, sementara jaksa berwenang menentukan kelengkapan berkas dan melimpahkan perkara ke pengadilan. Dalam keseluruhan proses ini, tidak terdapat norma yang mewajibkan aparat penegak hukum untuk mengikuti penilaian atau kesimpulan hukum Bawaslu mengenai terpenuhinya unsur tindak pidana pemilihan.

Artinya, meskipun Bawaslu memiliki peran strategis sebagai pengawas sekaligus penginisiasi penegakan hukum pidana pemilihan, kewenangannya bersifat terbatas pada tahap awal. Rekomendasi atau penerusan perkara oleh Bawaslu memang menjadi syarat formal dimulainya proses pidana, tetapi tidak memiliki daya paksa hukum untuk memastikan bahwa perkara tersebut akan berlanjut hingga ke tahap penyidikan, penuntutan, dan persidangan. Kondisi inilah yang dalam praktik sering menimbulkan kesenjangan antara temuan pengawasan Bawaslu dan hasil akhir penegakan hukum pidana pemilihan, terutama dalam kasus-kasus yang sensitif secara politik.

4.2 Terbatasnya Kewenangan Menindak Pelanggaran Mahar Politik

Ketidakmampuan pengawas Pemilu untuk menindak praktik mahar politik pada dasarnya merupakan persoalan yang bersifat struktural dan sistemik, bukan semata-mata akibat lemahnya kinerja institusi pengawasan. Dalam kerangka hukum Pemilu/Pilkada di Indonesia, mahar politik tidak dirumuskan secara tegas sebagai jenis pelanggaran Pemilu yang berdiri sendiri. Undang-Undang Pemilu maupun Undang-Undang Pilkada memang memuat larangan bagi partai politik

untuk menerima imbalan dalam proses pencalonan, namun norma tersebut disusun secara umum, tanpa definisi operasional yang jelas, tanpa mekanisme penindakan yang rinci, serta tanpa sanksi pidana yang kuat. Akibatnya, larangan tersebut lebih bersifat deklaratif dan sulit dikonversi menjadi dasar hukum yang efektif bagi Bawaslu untuk melakukan penindakan.

Praktik mahar politik umumnya terjadi pada tahap pra-pencalonan, yakni pada proses penjaringan dan penetapan calon di internal partai politik. Pada fase ini, tahapan Pemilu/Pilkada secara formal belum dimulai, sehingga kewenangan Bawaslu untuk melakukan penindakan hukum belum berjalan secara penuh. Bawaslu baru memiliki otoritas yang efektif setelah pasangan calon ditetapkan secara resmi oleh KPU. Konsekuensinya, meskipun indikasi mahar politik sudah muncul sejak awal, pengawas Pemilu berada dalam posisi pasif karena tidak memiliki dasar hukum yang cukup untuk melakukan penegakan hukum pada fase tersebut.

Seperti yang dikatakan oleh Ketua Bawaslu Kampar, Syawir Abdullah, bahwa Bawaslu pada dasarnya baru dapat bekerja secara penuh setelah tahap penetapan daftar calon tetap (DCT) oleh KPU. Padahal, jauh sebelum tahap tersebut, para bakal calon sering kali telah melakukan praktik mahar politik. Pada fase tersebut, Bawaslu tidak memiliki kewenangan hukum untuk melakukan penindakan, sehingga pengawasan terhadap mahar politik menjadi tidak efektif.[301]

> "Bawaslu itu bekerja secara efektif dan *full power* itu ketika masa ditetapkannya daftar calon tetap. Jauh sebelum itu padahal para kontestan ini sudah melakukan mahar politik. Sebab tidak mungkin ditindak karena kewenangan kami tidak ada. Dasar hukumnya hanya mengatakan Bawaslu baru bisa melakukan pendegakan hukum setelah ditetapkan calon tetap Oleh KPU."[302]

[301] Syawir Abdullah, Ketua Bawaslu Kabupaten Kampar, Wawancara (24 Agustus 2025)
[302] *Ibid*

Bawaslu baru memiliki kewenangan penegakan hukum yang efektif dan mengikat setelah tahapan Pilkada secara formal baru dimulai, yaitu sejak penetapan daftar calon tetap (DCT) oleh KPU. Sebelum titik itu, proses yang terjadi, seperti lobi politik, transaksi pencalonan, atau praktik mahar politik, masih berada di dalam wilayah internal partai politik dan belum dikualifikasikan sebagai tahapan Pilkada menurut undang-undang, sehingga berada di luar jangkauan kewenangan penindakan Bawaslu. Artinya, problem utamanya bukan pada kemauan atau kapasitas Bawaslu, melainkan pada kerangka hukum yang membatasi ruang geraknya, sehingga praktik yang secara substantif merusak integritas demokrasi justru lolos dari mekanisme pengawasan dan penegakan hukum formal.

E. Solusi Menghadapi Hambatan dan Tantangan Pilkada yang Dilakukan Secara Tidak Langsung Oleh DPRD

Pilkada yang dilakukan secara tidak langsung oleh DPRD pada dasarnya memusatkan proses pemilihan kepala daerah kepada elite politik (calon kepala daerah, partai politik, dan DPRD), sehingga hambatan dan tantangan utamanya terletak pada tertutupnya proses, kuatnya relasi transaksional, serta lemahnya mekanisme pengawasan yang substantif. Oleh karena itu, solusi untuk menghadapi persoalan tersebut tidak dapat berhenti pada penguatan etika individual anggota DPRD semata, melainkan juga harus diarahkan pada penguatan desain institusional, yakni dengan cara: mengatur proses pemilihan secara transparan, menambah pengawasan eksternal, serta mempertegas batas pelanggaran yang diatur secara rigid.

1. Proses Pemilihan Harus Didesain Secara Transparan

Ketika rakyat tidak memiliki hak untuk memilih kepala daerah secara langsung, maka hak rakyat untuk memilih itu dimandatkan kepada anggota DPRD

yang dianggap sebagai representasi hak politik rakyat. Konsekuensi logisnya, jika mandat tersebut bersifat tidak langsung, maka komitmen terhadap transparansi harus menjadi instrumen wajib yang harus ada sebagai pengganti partisipasi langsung. Komitmen terhadap transparansi ini berfungsi sebagai mekanisme kontrol rakyat agar mandat yang diberikan tidak menimbulkan kecurigaan dari pemberi mandat (publik) dan disalahgunakan oleh penerima mandat (anggota DPRD).[303]

Tanpa transparansi, rakyat akan kehilangan dua hak sekaligus: hak memilih dan hak mengetahui proses pengambilan keputusan. Dalam kondisi seperti demikian, Pilkada menjadi tidak akan ada artinya, karena tidak memiliki legitimasi yang kuat. Ia rapuh, karena keputusan DPRD tidak dapat diuji secara publik: apakah benar-benar mencerminkan kehendak rakyat atau sekadar kehendak elite politik semata.

Secara institusional, desain tertutup dalam Pilkada oleh DPRD berpotensi memperbesar potensi konflik kepentingan, karena DPRD tidak hanya berperan sebagai pemilih, tetapi juga sebagai aktor politik yang memiliki relasi kepartaian, Seperti yang dikatakan oleh Muhacmad Ali Safaat, apabila Pilkada dipilih oleh DPRD, model sistem tersebut sebenarnya sama saja dengan ditunjuk secara langsung oleh pimpinan koalisi partai.[304]

Maksudnya, apabila Pilkada dipilih oleh DPRD, proses pemilihannya secara formal hanya berfungsi sebagai legitimasi prosedural, sementara keputusan substantif mengenai siapa yang akan menjadi kepala daerah sesungguhnya telah ditentukan oleh pimpinan koalisi partai. Dalam konteks ini, peran pemilih (anggota DPRD) juga akan terbatas, karena arah dan hasil pemilihan lebih

---

[303] Fikri Hadi, Dodi Fitria Darissalam dan Hufron, "Pemilihan Kepala Daerah Melalui Dprd Dalam Perspektif Demokrasi di Indonesia," *Jurnal Justitiable,* Vol. 8 No.2 (2026): 69

[304] Kompas.id, "Mengapa Banyak Pakar Hukum Tata Negara Menolak Pilkada melalui DPRD?," https://www.kompas.id/artikel/mengapa-banyak-pakar-hukum-tata-negara-menolak-pilkada-melalui-dprd?open_from=Search_Result_Page diposting terakhir pada 17 Januari 2026.

mencerminkan kehendak elite partai daripada kehendak rakyat atau representasi politik di tingkat daerah. Untuk mencegah hal-hal yang dapat mencederai demokrasi tersebut terjadi, harus ada komitmen terhadap penguatan prinsip transparansi di dalam model sistem pemilihan tersebut. Berikut langkah-langkahnya.

Pertama, membuka seluruh tahapan pemilihan ke ruang publik. Seluruh proses, mulai dari pengusulan calon, verifikasi administratif, uji kelayakan dan kepatutan, penyampaian visi-misi, hingga pemungutan suara di DPRD, wajib dilaksanakan di dalam forum terbuka dan dapat diakses kapanpun oleh publik. Sidang DPRD harus disiarkan secara langsung melalui media resmi (*live streaming*), diliput media, serta terdokumentasi secara permanen. Melalui cara ini, publik dapat menilai secara langsung kualitas calon dan sikap politik masing-masing anggota DPRD yang mewakili mereka.

Kedua, adanya kewajiban untuk mengungkap konflik kepentingan dan relasi politik. Sebelum proses pemilihan, anggota DPRD dan calon kepala daerah harus diwajibkan mengumumkan potensi konflik kepentingan, relasi keluarga, hubungan bisnis, atau afiliasi politiknya dengan calon kepada publik. Mekanisme ini juga harus disertai dengan sanksi yang tegas jika terjadi ketidakjujuran. Tanpa pengungkapan konflik kepentingan, keterbukaan prosedural, Pilkada tidak akan bernilai secara substantif, karena tetap membuka ruang terjadinya praktik korupsi, kolusi dan nepotisme seperti di era ketika Pilkada pernah dilakukan oleh DPRD (sebelum 2005).

Ketiga, menyediakan kanal partisipasi dan pengaduan publik. Selain prosesnya yang terbuka, juga harus ada ruang yang diberikan kepada publik untuk bertindak aktif dalam mengawasi jalannya pemilihan tersebut. Masyarakat sipil, akademisi, media, dan pemilih harus diberi ruang seluas-luasnya untuk menyampaikan masukan, kritik, dan laporan terkait dugaan pelanggaran yang

terjadi selama proses berlangsung. Mekanisme pengaduan ini harus partisipatif, terlindungi, dan ditindaklanjuti secara transparan. Tanpa kanal partisipasi publik, transparasi yang dimaksud hanya akan bersifat satu arah dan tidak korektif.

Keempat, adanya audit yang ketat. Setiap tahapan pemilihan wajib meninggalkan jejak yang dapat diperiksa, mulai dari risalah rapat, daftar hadir, rekaman sidang, hingga dokumen keputusan yang terbuka untuk diaudit oleh lembaga negara dan publik. Keterbukaan tanpa dokumentasi hanya menghasilkan tontonan simbolik saja, bukan menghasilkan pemilihan yang akuntabel.

Tanpa keterbukaan proses, rakyat kehilangan hak untuk mengetahui dan menguji keputusan politik yang diambil atas nama mereka, sehingga Pilkada akan berubah menjadi arena politik transaksional yang rapuh secara legitimasi. Oleh karena itu, keterbukaan seluruh tahapan pemilihan, pengungkapan konflik kepentingan, partisipasi publik yang efektif, serta audit yang ketat harus menjadi satu kesatuan desain kelembagaan, agar Pilkada oleh DPRD tetap akuntabel, dapat diawasi, dan benar-benar mencerminkan kehendak rakyat, bukan sekadar kepentingan politik elite.

2. Sistem Pengawasan Eksternal Menjadi Keharusan Mutlak

Menurut Djayadi Hanan, rendahnya jumlah kepala daerah yang tersangkut korupsi pada masa Pilkada yang dipilih oleh DPRD bukan berarti menunjukkan bahwa sistem tersebut menunjukkan kepala daerah benar-benar bersih dari praktik korupsi, melainkan lebih mencerminkan lemahnya instrumen pengawasan dan penegakan hukum yang tersedia.[305]

Menurutnya, sebelum lahirnya lembaga seperti KPK, proses hukum terhadap kepala daerah yang diduga kuat melakukan korupsi terhambat oleh ketentuan perizinan dari Presiden untuk memeriksa dan memproses kepala daerah.

[305] Kompas.id, "Manuver Pilkada DPRD," https://www.kompas.id/artikel/manuver-pilkada-dprd?open_from=Search_Result_Page diposting terakhir pada 7 Januari 2026.

Mekanisme tersebutlah yang menciptakan hambatan yang membuat penegakan hukum tidak independen, lamban, dan rentan terhadap intervensi politik. Akibatnya, banyak dugaan korupsi yang tidak pernah masuk ke tahap penyidikan atau penuntutan, sehingga tidak tercatat sebagai kasus hukum.[306]

Padahal, di era Pilkada yang dipilih oleh DPRD, banyak sekali dugaan praktik korupsi yang terjadi secara luas, tetapi hanya saja tidak terungkap ke permukaan karena absennya lembaga dengan kewenangan kuat, independen, dan bebas dari pengaruh kekuasaan yang mampu menembus relasi politik dan birokrasi kekuasaan di daerah.

Atas itulah pada model sistem Pilkada yang dilakukan oleh DPRD, pengawasan tidak boleh diserahkan sepenuhnya kepada mekanisme internal lembaga yang sarat dengan konflik kepentingan. Perlu adanya model pengawasan yang melibatkan lembaga independen seperti Bawaslu, KPK, PPATK, dan lain sebagainya untuk menjamin agar tiap potensi pelanggaran dapat diawasi dan ditindak, terutama pelanggaran yang berada di ruang-ruang gelap.

KPK diberikan kewenangan melakukan penyadapan terhadap calon dan anggota DPRD mengenai potensi terjadinya pelanggaran, PPATK diberikan kewenangan untuk melakukan pengecekan secara berkala tiap-tiap transaksi mencurigakan di ruang digital terhadap rekening anggota DPRD dan calon, serta Bawaslu yang diberikan kewenangan penuh untuk melakukan mekanisme pengawasan terhadap seluruh proses pemilihan.

Alasannya, tanpa pengawasan eksternal yang kuat, Pilkada oleh DPRD akan terus menjadi arena politik di balik layar yang kebal dari koreksi hukum. Menurut pengalaman yang pernah terjadi (ketika Pilkada dipilih oleh DPRD) menunjukkan bahwa pelanggaran tidak hilang, melainkan bertransformasi menjadi pelanggaran tertutup berbasis elite, seperti transaksi politik informal,

[306] *Ibid*

praktik suap, kolusi antar fraksi, nepotisme antara calon dan DPRD, yang kesemuanya adalah praktik kompromi kekuasaan di ruang-ruang yang sulit dijangkau publik. Karakter pelanggaran yang tertutup seperti ini membuat mekanisme pengawasan internal menjadi tumpul, karena tidak dirancang untuk menembus relasi patronase dan negosiasi politik di balik layar. Oleh karena itu, pengawasan harus dirancang secara eksternal dan independen dengan melibatkan lembaga-lembaga yang berada di luar struktur DPRD.

Selain pelibatan lembaga-lembaga independen negara, pengawasan juga harus diperkuat dengan pelibatan partisipasi aktif dari masyarakat sipil dan media. Hal ini perlu dilakukan guna membuka ruang transparansi, seperti membuka ruang terhadap pelaporan indikasi pelanggaran, serta membuka ruang adanya tekanan publik yang kuat apabila terjadi proses yang menyimpang.

Tanpa pengawasan eksternal yang kuat, baik pengawasan yang dilakukan oleh lembaga independen maupun oleh masyarakat sipil dan media, Pilkada berisiko terjebak dalam praktik politik tertutup yang sulit dijangkau hukum. Oleh karena itu, pelibatan lembaga independen seperti Bawaslu, KPK, dan PPATK menjadi krusial untuk menembus ruang-ruang gelap pengambilan keputusan melalui pengawasan proses, penelusuran aliran dana, dan penegakan hukum yang efektif. Kemudian, penguatan tersebut juga harus dilengkapi dengan partisipasi aktif masyarakat sipil dan media sebagai kontrol publik dan tekanan moral. Melalui desain pengawasan eksternal yang kokoh dan terkoordinasi, Pilkada oleh DPRD dapat ditarik keluar dari praktik "politik di balik layar."

3. Penegasan Batas Pelanggaran

Ketika kewenangan memilih kepala daerah dialihkan kepada DPRD, proses tersebut tidak lagi berada sepenuhnya di dalam rezim hukum Pilkada yang terbuka dan terukur, melainkan masuk ke dalam ruang hukum kelembagaan yang

tertutup dan sarat kepentingan politik. Oleh karena itu, dibutuhkan pembentukan kerangka hukum yang tegas dan komprehensif untuk mengatur pemilihan dengan menetapkan secara jelas subjek hukum, tahapan, larangan, serta konsekuensi sanksinya. Tanpa kerangka hukum yang pasti, setiap dugaan pelanggaran akan terus terjebak di dalam wilayah abu-abu antara pelanggaran pemilihan, pelanggaran etik, dan praktik politik yang dianggap wajar, sehingga berpengaruh terhadap efektivitas pengawasan, karena tidak adanya kepastian hukum terhadap hal tersebut.

Dalam kerangka tersebut, batas antara kebebasan politik anggota DPRD dan tindakan yang mencederai integritas pemilihan harus ditarik secara tegas. Kebebasan memilih tidak dapat dimaknai sebagai kebebasan absolut yang kebal dari pengawasan, melainkan harus dianggap sebagai kebebasan yang melekat dengan tanggung jawab publik.

Praktik lobi politik, instruksi fraksi, maupun konsolidasi partai memang merupakan bagian inheren (tidak terpisahkan) dari sistem perwakilan. Namun ketika praktik tersebut diarahkan secara langsung untuk menentukan hasil pemilihan kepala daerah melalui praktik culas seperti imbalan politik, tekanan poliitk, atau janji keuntungan non-material, maka sejatinya ia tidak lagi berada di dalam ranah kebebasan politik, melainkan telah bergeser menjadi bentuk pelanggaran yang mencederai demokrasi elektoral. Penegasan batas ini penting dilakukan agar kebebasan politik tidak berubah menjadi legitimasi prosedural bagi praktik transaksional yang sulit dijangkau oleh hukum.

Oleh sebab itu, adanya integrasi antar rezim penegakan hukum juga menjadi kebutuhan yang mendesak. Alasannya, jika tidak ada integrasi yang pasti, satu perbuatan hukum yang sama, dapat menjadi ruang perdebatan karena adanya kerangka yang multitafsir: apakah perbuatan tersebut masuk ke dalam pelanggaran etik yang diporses oleh Badan Kehormatan Dewan (BKD),

pelanggaran pemilihan yang diproses oleh lembaga pengawas Pilkada, atau tindak pidana umum yang diproses oleh lembaga penegak hukum.

Tanpa adanya mekanisme yang mampu menjembatani ketiganya secara pasti, dapat berakibat pada terbukanya celah bagi pelanggar (anggota DPRD) untuk memanipulasi pelanggaran. Misal dalam menentukan pilihannya, anggota DPRD atau fraksi, menentukan pilihannya melalui lobi politik yang sarat dengan muatan pelanggaran, seperti korupsi, kolusi dan nepotisme. Namun, karena tidak adanya ukuran pasti terhadap perbuatan tersebut, bisa saja pelanggaran tersebut hanya dikategorikan sebagai pelanggaran etik biasa dengan dalih pelanggaran etik, sehingga dugaan pelanggaran tersebut hanya diproses oleh BKD sebagai satu-satunya forum etik yang justru berpotensi menimbulkan konflik kepentingan kolektif, karena mengingat relasi antar anggota DPRD bersifat politis dan kolegial.

Oleh karena itu, dengan membangun mekanisme penilaian yang terintegrasi, setiap tindakan anggota DPRD dapat diuji secara proporsional dari aspek etik, administrasi, dan pidana, sehingga tidak ada lagi ruang impunitas yang lahir dari ketidakjelasan norma. Tanpa penegasan norma terhadap batas wilayah pelanggaran, pemilihan kepala daerah oleh DPRD berisiko terjebak dalam praktik politik tertutup yang sulit diawasi dan jauh dari prinsip pemilihan yang demokratis, jujur, dan berintegritas.

F. Solusi Menghadapi Hambatan dan Tantangan Pilkada Secara Langsung

Pilkada secara langsung pada hakikatnya merupakan perwujudan paling konkret dari prinsip kedaulatan rakyat, namun sekaligus juga menghadirkan hambatan dan tantangan pengawasan yang kompleks karena sistem tersebut membuka ruang kompetisi politik, besarnya biaya politik, serta keterlibatan aktor

yang luas dan beragam. Oleh karena itu, solusi terhadap persoalan Pilkada langsung harus difokuskan pada penguatan desain pengawasan yang kuat agar kompetisi elektoral berlangsung secara adil. Hal itu dapat dilakukan dengan cara: memperkuat kapasitas pengawasan, melepaskan Bawaslu dari ketergantungan terhadap aktor politik, memperkuat desain regulasi, serta memperkuat kewenangan Bawaslu dalam penegakan hukum pidana.

1. Memperkuat Kapasitas Pengawasan

Salah satu problem utama pengawasan Pilkada langsung adalah desain demokrasi elektoral yang sangat terbuka dan kapasitas pengawasan yang terbatas. Pilkada langsung dirancang untuk membuka ruang partisipasi seluas-luasnya bagi warga negara, baik sebagai pemilih, pendukung, relawan, maupun aktor politik non-formal. Keterbukaan ini memungkinkan kompetisi yang inklusif dan memberi kesempatan bagi masyarakat untuk terlibat langsung dalam proses penentuan siapa yang memimpin mereka dalam satu period eke depan. Namun, pada saat yang sama, keterbukaan tersebut juga memiliki konsekuensi, yakni banyaknya aktor dan luasnya ruang yang harus diawasi.

Dalam Pilkada langsung, subjek pengawasan tidak hanya terbatas pada pasangan calon dan partai politik, tetapi juga mencakup tim sukses, relawan, simpatisan, pemilih, aparat desa, ASN, tokoh masyarakat, hingga pelaku ekonomi lokal. Setiap aktor tersebut memiliki potensi untuk terlibat dalam pelanggaran, baik secara langsung maupun tidak langsung. Sehingga, bentuk pelanggaran pun akan semakin beragam, mulai dari politik uang yang dikemas secara terselubung, penyalahgunaan bantuan sosial, mobilisasi birokrasi, hingga manipulasi informasi di ruang digital.

Permasalahannya, kapasitas pengawasan tidak sebanding dengan kompleksitas desain tersebut. Secara kelembagaan, Bawaslu dan jajarannya

memang diberi kewenangan untuk mengawasi seluruh tahapan Pilkada, tetapi jumlah personel, anggaran, serta dukungan teknis yang tersedia terbatas. Di banyak daerah, satu pengawas harus mengawasi wilayah yang luas dengan karakter geografis yang sulit dijangkau, sementara pelanggaran dapat terjadi secara massif di banyak titik dan dalam waktu yang sangat singkat. Ketimpangan ini membuat pengawasan cenderung bersifat reaktif dan selektif, yang justru hanya bergantung pada laporan masyarakat, bukan dari hasil pemantauan aktif yang sistematis.

Keterbatasan kapasitas ini semakin diperparah oleh perkembangan teknologi informasi yang membuat ruang pengawasan tidak lagi bersifat fisik, tetapi juga virtual dan lintas wilayah. Kampanye hitam, disinformasi, dan mobilisasi pemilih melalui media sosial dapat menyebar dengan cepat, dan bahkan melampaui batas jangkau pengawas. Dalam situasi seperti ini, pelanggaran sering kali sudah menimbulkan dampak elektoral yang luas sebelum sempat diidentifikasi dan ditangani oleh pengawas. Untuk mengatasi hal tersebut, solusi yang perlu dilakukan adalah sebagai berikut.

Pertama, pengawasan harus dilakukan dengan berbasis risiko. Dalam kondisi terlalu banyaknya subjek dan luasnya ruang pengawasan, mustahil bagi Bawaslu untuk hadir secara fisik dan aktif di semua titik. Oleh karena itulah, pengawasan perlu didesain berbasis risiko dengan cara: Bawaslu harus melakukan pemetaan terhadap wilayah, aktor, dan tahapan yang paling rawan pelanggaran. Misalnya memetakan daerah-daerah yang berpotensi terjadi distribusi politik uang yang tinggi. Lalu kemudian memfokuskan sumber daya yang ada secara selektif, baik sumber daya pengawas maupun anggaran. Pendekatan ini sejalan dengan pandangan Ketua Bawaslu Kampar yang menyatakan bahwa keberhasilan pengawasan diukur dari minimnya pelanggaran, bukan dari banyaknya perkara yang diproses.

Kedua, penguatan peran masyarakat sebagai perpanjangan tangan pengawasan. Keterbatasan personel Bawaslu harus diimbangi dengan strategi pelibatan masyarakat. Masyarakat, organisasi sipil, tokoh agama, tokoh adat, dan komunitas lokal perlu diposisikan sebagai mitra pengawasan aktif, bukan sekadar pelapor pasif. Hal ini dapat dilakukan melalui pelatihan pengawasan partisipatif, penyederhanaan mekanisme pelaporan, serta pemberian perlindungan hukum dan sosial bagi pelapor. Melalui cara ini, pengawasan tidak lagi sepenuhnya bergantung pada kehadiran fisik pengawas, tetapi diperluas melalui jejaring sosial yang hidup di tengah masyarakat.

Ketiga, pemanfaatan teknologi digital. Meluasnya ruang pelanggaran ke media sosial dan ruang digital tidak dapat dihadapi dengan pendekatan konvensional saja. Bawaslu perlu memperkuat sistem pemantauan digital, seperti sosial media monitoring, pemetaan pola disinformasi, dan pelacakan konten kampanye bermasalah secara *real time*. Harus ada unit khusus yang dibentuk untuk melakukan pengawasan di ruang digital, agar pengawas tidak selalu tertinggal dari kecepatan pelanggaran yang terjadi.

Keempat, penguatan kapasitas dan jumlah pengawas. Di daerah-daerah yang dengan geografis luas, sulit dijangkau dan infrastruktur yang terbatas, diperlukannya kebijakan afirmatif berupa penambahan personel *ad hoc*, relawan pengawasan resmi, atau dukungan tambahan di daerah-daerah tersebut. Akan tetapi, skema ini juga harus dilakukan dengan pendekatan berbasis kebutuhan riil wilayah dan bukan sekadar pembagian yang kaku. Pendekatan yang hanya menghitung jumlah pengawas berdasarkan tingkatan wilayah, justru sering kali mengabaikan faktor-faktor krusial seperti luas wilayah, tingkat kerawanan pelanggaran, serta kompleksitas permasalahan sosial dan geografis. Akibatnya, akan terjadi paradoks antara beban pengawasan dan kapasitas yang tersedia.

Secara keseluruhan, solusi atas problem terlalu banyaknya subjek dan luasnya ruang pengawasan dalam Pilkada langsung tidak dapat diselesaikan hanya dengan satu pendekatan saja. Ia harus dilakukan dengan pengawasan yang berparadigma berbasis risiko, penguatan peran masyarakat sebagai perpanjangan tangan pengawasan, pemanfaatan teknologi digital, dan penguatan kapasitas dan jumlah pengawas. Tanpa langkah-langkah tersebut, pengawasan Pilkada akan terus berada dalam posisi tertinggal dibanding dinamika pelanggaran yang semakin kompleks dan massif di dalam arena politik elektoral yang terbuka.

2. Melepaskan Bawaslu dari Ketergantungan Terhadap Aktor Politik

Meskipun Bawaslu masuk ke dalam rumpun kekuasaan lembaga independen, tetapi dalam implementasinya, lembaga tersebut masih terjebak dalam relasi patronase, intervensi politik, atau ketergantungan pada aktor yang justru menjadi objek pengawasannya.[307] Menurut Titi Anggraini, kerentanan strukrual adalah alasan utama mengapa independensi lembaga penyelenggara pemilu, terkhusus Bawaslu sulit diwujudkan secara utuh. Menurutnya, sekurang-kurangnya, terdapat tiga titik rawan yang membuat lembaga tersebut kesulitan menjaga independesinya, yakni;[308]Ketergantungannya pada anggaran yang pengalokasiannya dikendalikan oleh aktor politik; Mekanisme pengisian jabatan anggota Bawaslu yang melibatkan pihak-pihak yang juga berkepentingan dalam kontestasi Pemilu/Pilkada; dan Ekosistem politik yang masih menyediakan berbagai bentuk "insentif" atau bujukan yang berpotensi menggoyahkan integritas penyelenggara pemilu.

Pertama, ketergantungan pada anggaran yang dikendalikan oleh aktor politik. Menurut Pasal 166 UU Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pilkada,

---

[307] Kompas.id, "Penyelenggara Pemilu sebagai Titik Tumpu Demokrasi," https://www.kompas.id/artikel/penyelenggara-pemilu-sebagai-titik-tumpu-demokrasi?open_from=Search_Result_Page diposting terakhir pada 5 November 2025.

[308] *Ibid*

pendanaan kegiatan Pilkada dibebankan pada APBD dan dapat didukung oleh APBN. Selain itu, ketentuan tersebut juga ditegaskan melalui Pasal 2 Permendagri Nomor 54 Tahun 2019 Tentang Pendanaan Kegiatan Pilkada yang menyatakan bahwa pendanaan kegiatan Pilkada Gubernur/Wakil Gubernur menjadi tanggungjawab APBD Provinsi (ayat 1), dan pendanaan Pilkada Bupati/Wakil Bupati atau Walikota/Wakil Walikota menjadi tanggungjawab APBD Kabupaten/Kota (ayat 2) yang dialokasikan melalui dana hibah (Pasal 8 ayat 3).

Menurut ketentuan aturan tersebut, dana operasional Bawaslu dibiayai oleh dana hibah APBD yang secara kewenangan dalam pengalokasian APBD tersebut adalah menjadi kewenangan aktor politik (kepala daerah dan DPRD). Pada kondisi ini, potensi terbentuknya relasi yang sangat mungkin terjadi, karena pengawas Pilkada memiliki ketergantungan pada sumber daya dari pihak yang diawasinya. Akibatnya, independensi Bawaslu rentan tereduksi melalui tekanan halus seperti keterlambatan pencairan, pemangkasan anggaran, atau pembatasan pos belanja tertentu.

Selain itu, mekanisme hibah juga berpotensi memperparah kerentanan tersebut. Berbeda dengan skema anggaran rutin yang bersifat *mandatory spending*. Hibah pada dasarnya bersifat diskresioner. Artinya, ruang tawar-menawar politik akan terbuka lebar, baik pada tahap perencanaan, pengesahan, maupun realisasi anggaran. Akibatnya, Bawaslu daerah berpotensi diajak "bernegosiasi" untuk memastikan kecukupan anggaran operasional, terutama pada tahapan krusial pengawasan. Situasi ini secara nyata dapat memengaruhi keberanian institusi dalam mengambil tindakan tegas terhadap pelanggaran yang melibatkan aktor politik lokal yang kuat, terutama oleh calon petahana.

Salah satu solusi untuk mencegah terjadinya "negosiasi" antara Bawaslu dan aktor politik dalam konteks ini adalah dengan cara mengakhiri model hibah untuk Bawaslu daerah dan menggantinya dengan anggaran wajib (*mandatory*

spending) yang ditetapkan melalui APBN. Skema ini bisa ditempatkan sebagai Dana Alokasi Khusus (DAK) dalam APBN yang kemudian disalurkan langsung ke Bawaslu RI dan didistribusikan secara berjenjang ke Bawaslu Provinsi dan Kabupaten/Kota. Hal ini perlu dilakukan agar sumber daya pengawasan tidak lagi berada dalam kendali aktor lokal yang menjadi objek pengawasan, sehingga relasi konflik kepentingan dapat diputus.

Kedua, mekanisme pengisian jabatan. Menurut Pasal 120 UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu, bahwa pengisian jabatan Komisioner Bawaslu ditentukan oleh Presiden dan DPR. Presiden berwenang mengajukan 10 nama calon calon Komisioner Bawaslu kepada DPR (ayat 1). Lalu kemudian, dari 10 nama tersebut, DPR berwenang menetapkan sebanyak 5 orang berdasarkan hasil uji kelayakan dan kepatutan (ayat 2).

Menurut ketentuan norma tersebut, uji kelayakan dan kepatutan di DPR adalah penentu dari seluruh tahapan terpilihnya Komisioner Bawaslu. Masalahnya, justru di situlah titik intervensi paling rawan terhadap independensi Bawaslu. Forum ujia kelayakan dan kepatutan tersebut memang bersifat terbuka, tetapi substansinya sangat politis. Tidak ada ukuran objektif yang mengikat DPR dalam menilai calon, sehingga preferensi fraksi, kedekatan ideologis, atau bahkan kompromi politik antar elite dapat masuk secara sah dan sulit dilacak. Akibatnya, proses seleksi berubah dari mekanisme evaluasi merit menjadi arena negosiasi politik yang hasilnya tidak selalu mencerminkan kualitas terbaik calon.

Selama ini, proses seleksi yang melibatkan DPR cenderung membuka ruang bagi praktik patronase politik. Oleh karena itu, perlu dipertimbangkan model seleksi yang lebih independen dan bebas dari intervensi politik. Salah satu gagasan yang berkembang, menurut Titi Anggraini, sebagaimana juga yang diusulkan oleh Koalisi Masyarakat Sipil untuk Kodifikasi RUU Pemilu, adalah penghapusan mekanisme “uji kelayakan dan kepatutan oleh DPR” dalam proses

seleksi calon anggota KPU dan Bawaslu di tingkat nasional, melainkan hanya oleh Tim Seleksi, agar proses rekrutmen lebih menekankan pada kompetensi dan integritas calon.[309]

Secara konsep, model Pengawas Pemilu yang diletakkan sebagai lembaga independen menjadi sebuah konsep ketatanegaraan modern yang bertujuan untuk mencegah terjadinya intervensi politik dan terwujudnya demokrasi elektoral yang berintegritas. Namun, dalam praktiknya, meskipun kerangka peraturan perundang-undangan sudah menyatakan bahwa Bawaslu adalah lembaga independen, tetap saja ketentuan tersebut tidak secara otomatis melahirkan imparsialitas yang nyata terhadap Bawaslu.

Selain itu, dalam situasi adanya tekanan politik yang kuat, mekanisme pengawasan juga harus diperkuat melalui dukungan pihak lain, yakni peran peradilan, media, dan masyarakat sipil yang efektif. Pengadilan menyediakan jalur koreksi atas pelanggaran, media yang bebas memperluas transparansi sekaligus meningkatkan biaya politik dari kecurangan, sementara masyarakat sipil mengisi ruang pengawasan yang tidak selalu dapat dijangkau oleh prosedur formal.

Ketiga, ekosistem politik yang menyediakan berbagai bentuk insentif. Salah satu bentuk upaya melemahkan independensi Bawaslu adalah praktik yang mempengaruhi pengawas pemilu di luar mekanisme hukum formal, seperti suap berupa uang tunai, insentif karier dan jabatan, insentif fasilitas, kemudahan akses, bantuan operasional informal, atau perlindungan politik, serta tekanan sosial dan politik, dan lain sebagainya, yang pada intinya praktik-praktik tidak etis yang dapat menganggu independensi pengawas Pemilu/Pilkada.

Dalam ekosistem politik yang patronal, penyelenggara pemilu, terutama pada level daerah, kerap berada dalam posisi rentan karena masa depan karier

[309] Kompas.id, “Mereset Penyelenggara Pemilu,” https://www.kompas.id/artikel/mereset-penyelenggara-pemilu?open_from=Search_Result_Page dipublis terakhir pada 5 Oktober 2025.

mereka (misalnya pengangkatan kembali, promosi, atau posisi strategis pasca-jabatan) yang bergantung pada keputusan politik dari aktor politik. Harapan implisit akan "imbalan" di masa depan ini dapat menciptakan *self-censorship*, yakni kecenderungan untuk bersikap lunak atau menghindari konflik dengan kekuatan politik dominan, meskipun tanpa adanya instruksi yang eksplisit.

Selain itu, bujukan tidak selalu berupa uang langsung, ia juga dapat dilakukan dalam bentuk lain, seperti upaya pemberian fasilitas, kemudahan akses, bantuan operasional informal, perlindungan politik, atau pemakluman terhadap pelanggaran kecil yang menguntungkan penyelenggara secara pribadi. Praktik seperti ini, dapat dibungkus sebagai relasi sosial atau kebutuhan kerja, karena bentuk-bentuk tersebut sulit dikualifikasi sebagai pelanggaran hukum, tetapi secara etis sebenarnya dapat menggerus independensi kerja-kerja pengawas Pemilu/Pilkada

Dalam konteks politik lokal yang kental dengan relasi personal dan kekerabatan, penyelenggara Pemilu/Pilkada berkemungkinan kuat beroperasi di dalam lingkungan yang di mana aktor politik sangat berpengaruh secara sosial maupun ekonomi. Dalam kondisi ini, tekanan tidak selalu datang dalam bentuk ancaman, melainkan juga dapat datang melalui ekspektasi loyalitas, rasa sungkan, atau solidaritas komunal. Ekosistem semacam ini menyediakan bujukan halus yang mendorong perilaku kompromis.

Apalagi, ketika pengawasan publik terhadap penyelenggaraan Pemilu/Pilkada lemah, transparansi terbatas, dan penegakan etik tidak konsisten, upaya mempengaruhi penyelenggara Pemilu/Pilkada menjadi mudah terjadi. Dalam kondisi ini, aktor politik dapat terdorong untuk terus mencoba melakukan berbagai cara bujuk rayu, sementara penyelenggara berada dalam situasi di mana menolak bujukan justru terasa lebih mahal secara personal maupun professional.

Untuk mencegah hal itu terjadi, maka solusinya tidak boleh berhenti pada imbauan moral atau penguatan etik individual semata, karena masalah tersebut adalah masalah yang bersifat sistemik. Terkait potensi pemberian insentif berupa jaminan karier setelah masa jabatan berakhir, dapat dicegah dengan membuat skema penempatan jabatan non-politis atau akses setara ke jabatan publik tertentu yang berbasis merit.

Kemudian, terkait potensi konflik kepentingan, dapat dicegah dengan melakukan audit terhadap aturan operasional, seperti kewajiban bagi pengawas pemilu untuk melaporkan relasi sosial, afiliasi politik sebelumnya, dan potensi benturan kepentingan lain yang relevan dengan wilayah tugasnya. Ketika konflik kepentingan dapat dipetakan secara terbuka, maka ruang bujukan menjadi lebih sempit karena setiap kedekatan berisiko terekspos dan diuji oleh publik.

Atas itulah transparansi harus diposisikan sebagai kunci dari pencegahan dengan cara: seluruh proses pengambilan keputusan strategis, distribusi anggaran, dan penanganan perkara, harus terdokumentasi dan mudah diakses publik. Ketika setiap tindakan penyelenggara Pemilu/Pilkada berada dalam sorotan publik, maka potensi terjadinya upaya untuk menggoyahkan integritas penyelenggara menjadi terminimalisir.

Persoalan independensi Bawaslu bukan semata-mata hanya karena faktor tugal semata, melainkan adalah persoalan sistemik yang bersumber dari berbagai faktor, yakni dari desain kelembagaan hingga ekosistem politik yang mengitarinya. Ketergantungan anggaran pada aktor politik lokal, mekanisme rekrutmen komisioner yang sarat intervensi melalui DPR, serta kuatnya budaya patronase dan insentif nonformal telah menempatkan Bawaslu dalam posisi rentan terhadap tekanan dan kompromi, meskipun secara hukum dikonstruksikan sebagai lembaga independen.

Oleh karena itu, penguatan independensi Bawaslu menuntut pembenahan menyeluruh, mulai dari reformasi skema pendanaan melalui anggaran wajib yang terlepas dari kendali aktor politik lokal, perombakan mekanisme seleksi yang menekankan merit dan integritas tanpa intervensi politik, hingga penciptaan sistem pencegahan berbasis transparansi, audit konflik kepentingan, dan pengawasan publik yang kuat. Tanpa reformasi tersebut, klaim independensi Bawaslu akan sulit diwujudkan.

3. Memperkuat Desain Regulasi

Persoalan berikutnya terkait pengawasan Pilkada langsung adalah pada desain regulasi yang terbatas, yang belum sepenuhnya sejalan dengan karakter pelanggaran Pilkada yang kompleks, tersembunyi, dan sarat dengan konflik kepentingan. Peraturan Bawaslu Nomor 9 Tahun 2024 memang telah memberi kerangka yang cukup bagi Bawaslu dalam bekerja, namun dalam praktiknya masih ada beberapa keterbatasan regulasi yang masih belum dapat memberikan jaminan kepastian hukum kepada pengawas Pemilu/Pilkada untuk bekerja secara maksimal.

Sekurang-kurangnya, terdapat tiga aspek krusial terkait regulasi yang menghambat pengawasan menjadi tidak dapat bekerja secara total, yakni terkait aturan tenggat waktu penanganan laporan, ketidakjelasan norma politik uang, dan terbatasnya akses terhadap informasi calon. Ketiga persoalan ini berimplikasi langsung terhadap lemahnya daya jangkau pengawasan oleh Bawaslu.

Pertama, terkait batas waktu pelaporan. Sebenarnya, batas waktu 7 hari sejak pelanggaran diketahui atau ditemukan oleh pelapor (Pasal 9 ayat 4 huruf c Peraturan Bawaslu Nomor 9 Tahun 2024), secara substansi dimaksudkan untuk menjamin kepastian hukum dan mencegah laporan yang bersifat spekulatif. Namun, dalam praktiknya, justru norma tersebut menghambat kerja-kerja

Bawaslu dalam mengungkap dugaan pelanggaran yang terjadi, terutama dugaan pelanggaran yang diketahui atau ditemukan oleh masyarakat tapi baru dilaporkan setelah lebih dari 7 hari sejak dugaan pelanggaran tersebut diketahui atau ditemukan oleh pelapor.

Padahal, ada banyak pelanggaran, khususnya pelanggaran serius, seperti politik uang, atau pelanggaran yang bersifat TSM, seringkali dilakukan secara tertutup, terorganisir, tidak kasatmata, dan melibatkan aktor yang memiliki pengaruh secara sosial dan politik. Akibat adanya aturan mengenai tenggat waktu 7 hari dalam pelaporan, akhirnya banyak dugaan pelanggaran yang tidak dapat diproses atau ditindaklanjuti oleh Bawaslu. Kondisi ini menyebabkan: ada banyak pelanggaran yang benar-benar terjadi, justru gugur hanya karena alasan prosedural

Solusi yang dapat ditawarkan dalam hal ini adalah dengan dilakukannya penerapan metode tenggat waktu berdasarkan jenis pelanggaran. Untuk pelanggaran tertentu yang bersifat tersembunyi, sistematis, dan berdampak luas, seperti politik uang atau penyalahgunaan kekuasaan, tenggat waktu pelaporan seharusnya bersifat fleksibel. Hal ini dapat dilakukan melalui melakukan revisi terhadap Peraturan Bawaslu dengan menambahkan klausul "pengecualian" tenggat waktu bagi pelanggaran tertentu yang proses pembuktiannya membutuhkan waktu yang cukup lama. Hal ini perlu dilakukan agar pelanggaran yang secara nyata benar terjadi, dapat diproses meskipun sudah melebihi batas waktu sejak dugaan pelanggaran tersebut ditemukan atau diketahui oleh pelapor.

Kedua, terkait norma politik uang. Sebenarnya, Pasal 73 UU Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pilkada sudah mengatur terkait pelanggaran politik uang, namun formulasi normanya masih terlalu abstrak, sehingga menyulitkan Bawaslu dalam bertindak. Ketidakjelasan frasa "uang atau materi lainnya", unsur "untuk mempengaruhi", serta hubungan pertanggungjawaban antara calon dan tim kampanye, menciptakan ruang multitafsir yang membuat pengawas menjadi

kesulitan bertindak, terutama ketika pelanggaran politik uang yang dilakukan melalui skema lain, seperti bantuan sosial, kegiatan keagamaan, atau bantuan yang diberikan oleh petahana dengan dalih "bantuan pemerintah."

Solusi yang perlu dilakukan terkait persoalan ini adalah dengan mempertegas norma, seperti; Merevisi UU Pilkada terkait politik uang, yang memuat materi tegas mengenai makna "materi lainnya", seperti bansos, program pemerintah, dan bantuan berbasis kegiatan sosial yang masuk ke dalam kategori pelanggaran politik uang; dan Menerapkan doktrin *strict liability* terbatas bagi calon, yakni calon tetap dapat dimintai pertanggungjawaban apabila terbukti memperoleh keuntungan elektoral dari perbuatan tim kampanye atau pihak lain, meskipun tidak adanya bukti langsung terhadap perintah langsung dari calon yang bersangkutan.

Ketiga, terkait terbatasnya akses Bawaslu untuk mengetahui sistem informasi calon. Terbatasnya akses Bawaslu terhadap Silon menunjukkan adanya ketidakseimbangan antara fungsi penyelenggaraan dan pengawasan. Meskipun secara kelembagaan Bawaslu diberi ruang untuk mengawasi seluruh tahapan Pilkada, namun akibat tidak diberikannya akses untuk dapat mengawasi informasi calon secara penuh, menyebabkan Bawaslu kesulitan mengawasi dugaan pelanggaran administratif yang dilakukan oleh calon.

Alasan perlindungan data pribadi adalah alasan yang digunakan oleh KPU untuk membatasi akses tersebut. Padahal, pengawasan terhadap keabsahan dokumen pencalonan merupakan kepentingan publik yang harus diawasi. Buktinya, banyak dugaan pelanggaran administratif yang membuat beberapa calon gugur, baik gugur oleh Putusan Bawaslu maupun oleh Putusan Mahkamah Konstitusi, meskipun calon tersebut sebelumnya telah dinyatakan menang oleh KPU.

Solusi yang dapat dilakukan adalah dengan membuat aturan yang memberikan wewenang kepada Bawaslu untuk dapat mengakses informasi calon. Langkah yang dapat dilakukan antara lain adalah dengan mengatur secara tegas bahwa akses penuh Bawaslu terhadap Silon merupakan pengecualian sah dalam rezim perlindungan data pribadi, sepanjang digunakan untuk pengawasan.

Lemahnya pengawasan dalam Pilkada langsung bukan semata-mata disebabkan oleh keterbatasan kapasitas kelembagaan Bawaslu saja, melainkan lebih pada desain regulasi yang belum sepenuhnya responsif terhadap karakter pelanggaran Pilkada yang kompleks, tertutup, dan sarat konflik kepentingan. Ketentuan tenggat waktu pelaporan yang kaku, norma politik uang yang multitafsir, serta keterbatasan akses Bawaslu terhadap sistem informasi pencalonan secara nyata telah mempersempit ruang gerak pengawasan dan menyebabkan banyak pelanggaran gugur oleh alasan keterbatasan regulasi dan prosedural.

Oleh karena itu, diperlukan perbaikan regulasi yang bersifat adaptif dan progresif, melalui pengaturan tenggat waktu yang fleksibel berbasis jenis pelanggaran, penegasan norma politik uang yang lebih rinci, serta pemberian akses penuh dan sah kepada Bawaslu terhadap data pencalonan, agar fungsi pengawasan Pilkada dapat berjalan efektif, berkepastian hukum, dan benar-benar memberikan keadilan elektoral.

4. Memperkuat Kewenangan Bawaslu dalam Penindakan Pidana

Efektivitas pengawasan dan penegakan hukum pidana pemilihan tidak hanya ditentukan oleh ada atau tidaknya Bawaslu saja, tetapi sangat bergantung pada desain kewenangannya dan terutama relasi antar institusi penegak hukum yang tergabung di dalam Sentra Gakkumdu. Berbagai persoalan menunjukkan bahwa kerangka hukum yang ada belum sepenuhnya mampu menjawab karakter

pelanggaran Pilkada yang kompleks dan sarat kepentingan politik. Keterbatasan posisi Bawaslu dalam Sentra Gakkumdu serta sulitnya menjerat praktik mahar politik menjadi dua isu krusial yang mencerminkan lemahnya integrasi antara fungsi pengawasan dan penegakan hukum pidana pemilihan.

Pertama, terkait lemahnya kekuatan rekomendasi Bawaslu dalam penegakan hukum pidana Pilkada. Meskipun Sentra Gakkumdu secara konseptual dirancang sebagai forum koordinasi yang setara, dalam praktiknya relasi yang seharusnya setara cenderung hierarkis. Nyatanya, Kepolisian dan Kejaksaan justru adalah lembaga yang memiliki kendali penuh atas alat bukti, arah penyidikan, serta keputusan penuntutan. Sementara Bawaslu, pengawas utama dalam Pemilu/Pilkada, hanya berfungsi sebagai pemberi rekomendasi atas temuan dugaan pelanggaran, baik yang dilaporkan oleh masyarakat maupun yang mereka temukan.

Apabila melihat konstruksi Pasal 146 UU Nomor 10 Tahun 2016 Pilkada, hanya menempatkan Bawaslu sebagai penyeleksi dugaan pelanggar awal dalam penanganan tindak pidana Pilkada. Frasa “dapat melakukan penyelidikan” memberikan diskresi penuh kepada Kepolisian dan Kejaksaan. Maksudnya, kedua institusi tersebut memiliki kewenangan untuk dapat menindaklanjuti atau dapat mengabaikan laporan yang direkomendasikan oleh Bawaslu. Artinya, rekomendasi Bawaslu sangat berpotensi untuk tidak diproses atau dihentikan.

Dalam konteks politik elektoral yang sarat kepentingan politik, ruang diskresi tersebut justru membuka peluang terjadinya pelemahan terhadap penegakan hukum, terutama terhadap perkara-perkara pidana seperti politik uang atau yang bersifat TSM. Dalam hal ini, penguatan peran Bawaslu di dalam Sentra Gakkumdu perlu dilakukan melalui pengaturan ulang terkait mekanisme kerja yang bersifat lebih kolaboratif.

Ada dua langkah yang dapat dilakukan untuk mengatasi persoalan ini. Pertama adalah dengan mewajibkan Bawaslu, penyidik kepolisian, dan kejaksaan untuk melakukan penilaian bersama terkait perkara yang masuk, guna menganalisis apakah perkara tersebut harus dihentikan atau justru dilanjutkan. Ketentuan tersebut harus tertuang tegas di dalam berita acara resmi yang menjadi bagian dari berkas perkara. Kedua adalah dengan cara memperkuat kewenangan Bawaslu dalam kerangka Sentra Gakkumdu melalui penguatan daya ikat rekomendasinya. Hal ini dapat dilakukan dengan merevisi UU Pilkada dan mengubah sifat rekomendasi Bawaslu dari sekadar "dapat ditindaklanjuti" menjadi "harus ditindaklanjuti." Adapun pengecualian ketika aparat penegak hukum menghentikan perkara yang dianggap belum memenuhi alat bukti yang cukup, hal tersebut harus disertai dengan alasan tertulis yang transparan dan dapat diuji secara internal maupun publik.

Kedua, terkait praktik mahar politik yang sulit dipidana. Sebenarnya, pelanggaran mahar politik merupakan problem yang sangat serius, namun di dalam hukum Pemilu/Pilkada pengaturannya masih sangat terbatas, sehingga sampai saat ini belum ada kasus mahar politik yang diproses pidana. Situasi ini terjadi karena alasan yang dilematis: karena praktik mahar politik terjadi di fase pra-pencalonan atau ketika tahapan Pilkada secara formal belum dimulai. Dalam kondisi tersebut, Bawaslu tidak memiliki kewenangan penuh untuk melakukan pemgawasan, karena terjadi sebelum adanya calon resmi yang ditetapkan oleh KPU. Akibatnya, praktik yang secara nyata mencederai demokrasi justru berada di luar jangkauan pengawasan.

Ada tiga langkah yang dapat dilakukan untuk mengatasi persoalan ini. Pertama adalah melakukan rekonstruksi norma terkait mahar politik sebagai delik Pemilu/Pilkada yang berdiri sendiri. UU Pilkada perlu direvisi untuk memuat definisi mahar politik secara eksplisit, mencakup segala bentuk imbalan material

maupun non-material yang diberikan untuk memperoleh pencalonan. Kedua adalah dengan memberikan Bawaslu kewenangan pengawasan di tahap pra-pencalonan, khususnya dalam proses rekrutmen dan penetapan calon oleh partai politik. Ketiga adalah dengan memberikan Bawaslu kewenangan untuk menggunakan pembuktian tidak langsung, seperti ketidakwajaran aliran dana, pola pencalonan, atau kesaksian ahli mengenai praktik politik yang tidak lazim.

Lemahnya penegakan hukum pidana Pilkada bukanlah semata-mata disebabkan oleh kinerja kelembagaan Bawaslu saja, melainkan juga oleh desain kewenangan dan kerangka hukum yang belum mampu mengintegrasikan fungsi pengawasan dengan penindakan hukum secara efektif. Posisi Bawaslu yang hanya berperan pada tahap awal penanganan perkara, tanpa daya ikat rekomendasi yang pasti, akan menciptakan celah diskresi yang rawan dimanfaatkan di dalam kontestasi politik elektoral yang sarat kepentingan. Selain itu, praktik mahar politik yang terjadi pada fase pra-pencalonan juga menunjukkan adanya kekosongan pengaturan hukum yang membuat pelanggaran yang secara nyata terjadi justru malah berada di luar jangkauan pengawasan dan penegakan hukum.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Adapun kesimpulan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Terkait perbedaan karakteristik pelanggara. Pada model Pilkada tidak langsung, karakteristik pelanggarannya bersifat tertutup dan elitis, sehingga membuka ruang besar bagi praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN). Sementara itu, pada model pilkada langsung, karakter pelanggarannya lebih bersifat terbuka dan massif karena melibatkan banyak aktor, mulai dari pasangan calon, partai politik, tim sukses, relawan, pemilih, aparatur desa, ASN, hingga penyelenggara pemilihan. Bentuk pelanggaran dalam sistem ini sangat beragam, seperti pelanggaran administrasi, pelanggaran yang bersifat terstruktur, sistematis, dan massif (TSM), pelanggaran kode etik penyelenggara pemilihan, serta tindak pidana pemilihan. Selain itu, terdapat pula pelanggaran hukum lain yang berkaitan dengan pemilihan, seperti ketidaknetralan aparatur sipil negara (ASN), ketidaknetralan kepala desa dan aparat desa, serta kampanye hitam di media sosial.
2. Terkait hambatan dan tantangan dari sisi pengawasan. Dalam mekanisme Pilkada tidak langsung, meskipun subjek yang diawasi relatif terbatas, pengawasan justru menghadapi persoalan serius karena sifat pelanggaran yang berlangsung secara tertutup dan terpusat, sehingga pelanggaran seperti politik uang menjadi sulit terdeteksi dan dibuktikan. Selain itu, juga terdapat kaburnya batas antara pelanggaran Pilkada dan kebebasan memilih anggota DPRD, sehingga menimbulkan dilema dalam penegakan hukum dan pengawasan. Sementara itu, dalam mekanisme Pilkada

langsung, hambatan dan tantangannya bersumber dari banyaknya subjek yang harus diawasi serta luasnya wilayah, sehingga menyulitkan pengawasan dilakukan secara efektif. Kemudian, pengawasan juga dihadapkan pada intervensi kekuasaan dan potensi ketidaknetralan penyelenggara pemilihan. Selain itu, juga karena adanya keterbatasan regulasi, seperti lemahnya kewenangan Bawaslu dalam menindaklanjuti laporan, masih adanya norma yang bersifat multitafsir, serta terbatasnya akses Bawaslu terhadap sistem informasi pencalonan. Dalam konteks penegakan hukum pidana, Bawaslu juga menghadapi kendala berupa tidak pastinya tindak lanjut rekomendasi yang diberikan kepada Gakkumdu, serta terbatasnya kewenangan dalam menangani pelanggaran mahar politik karena terjadi diluar tahapan resmi Pilkada.

3. Terkait solusi dalam mengahadapi hambatan dan tantangan. Dalam mekanisme Pilkada tidak langsung, solusinya adalah dengan melakukan pemilihan yang didesain secara transparan, melibatakan pengawasan eksternal, serta adanya penegasan terhadap batas pelanggaran. Sementara itu, dalam mekanisme Pilkada langsung, solusinya adalah dengan memperkuat kapasitas pengawasan, melepaskan Bawaslu dari ketergantungan terhadap aktor politik, memperkuat desain Regulasi, dan memperkuat kewenangan Bawaslu dalam penindakan pidana.

B. Saran

Adapun saran dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Saran kepada partai politik. Partai politik harus melakukan pembenahan serius terhadap praktik rekrutmen, pencalonan, dan pengendalian internal kader dalam proses pemilihan, baik yang dilaksanakan secara langsung maupun tidak langsung. Partai politik harus menghentikan praktik-praktik

transaksional seperti politik uang, mahar politik, dan kesepakatan elitis tertutup yang berpotensi menumbuhkan korupsi kebijakan pasca-terpilihnya kepala daerah. Dalam Pilkada langsung, partai politik perlu bertanggung jawab untuk tidak melibatkan ASN, aparatur desa, maupun penyalahgunaan bantuan sosial dan ruang digital untuk kepentingan elektoral. Sementara dalam Pilkada tidak langsung, partai politik harus dapat menjamin transparansi sikap dan keputusan fraksi di DPRD agar mandat politik yang diterima benar-benar dijalankan untuk kepentingan publik, bukan justru sebagai instrumen konsolidasi kepentingan elite.

2. Saran kepada Presiden dan DPR. Sebagai pembentuk undang-undang, Presiden dan DPR perlu melakukan penataan ulang terhadap regulasi Pilkada yang tidak semata-mata berfokus pada pilihan model pemilihan kepala daerah saja, tetapi juga harus diarahkan pada penguatan desain pengawasan dan penegakan hukum yang mampu menjawab karakter pelanggaran yang berbeda di masing-masing sistem. Pembentuk undang-undang perlu menegaskan batas-batas pelanggaran secara lebih jelas, baik bagi penyelenggara, peserta, maupun aktor politik lainnya, serta mengintegrasikan mekanisme penegakan hukum lintas lembaga pengawas dengan tujuan untuk menutup ruang impunitas. Selain itu, juga diperlukan pengaturan yang lebih tegas mengenai netralitas aparatur negara, pencegahan intervensi kekuasaan, serta penguatan kewenangan lembaga pengawas.
3. Saran kepada Bawaslu. Bawaslu harus mau memperkuat kapasitas kelembagaan dan desain pengawasannya untuk mengimbangi kompleksitas pelanggaran Pilkada yang semakin beragam dan dinamis. Penguatan tersebut mencakup peningkatan kapasitas sumber daya manusia, dukungan anggaran yang tidak terikat oleh aktor plitik, serta

melakukan pengembangan mekanisme pengawasan aktif yang tidak hanya bergantung pada laporan masyarakat, tetapi juga harus berbasis pada pemetaan kerawanan dan pemantauan sistematis, termasuk di ruang digital. Selain itu, Bawaslu juga perlu memperkuat independensi institusional dan keberanian penindakan agar tidak mudah terpengaruh oleh intervensi kekuasaan dan politisasi birokrasi, sehingga pengawasan Pilkada tidak lagi bersifat reaktif dan selektif, melainkan mampu mencegah pelanggaran sejak dini sebelum menimbulkan dampak elektoral yang luas.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Ade Irawan, A. Dahlan dan A. Widadi, *Korupsi Pemilukada*, (Jakarta: Indonesia Corruption Watch, 2012).

Affan Gafar, *Politik Indonesia; Transisi Menuju Demokrasi*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2000).

Arfianto Purbolaksono, *Praktik Mahar Politik dan Masa Depan Pilkada Serentak di Indonesia* (Policy Assessment: The Indonesian Institute, Center for Public Policy Research, 2020).

Andi Rahman Alamsyah, *Islam, Jawara dan Demokrasi: Geliat Politik Banten Pasca Orde Baru*, (Jakarta : PT Dian Rakyat, 2009).

Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1994).

Bagir Manan, *Negara Hukum yang Berkeadilan* (Bandung: PSKN FH UNPAD, 2011).

Bernard Manin, T*he Principles of Representative Government*, (Cambridge: Cambridge University Press, 1997), 167-169

Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum Dan Ham Ri, *Laporan Akhir Pengkajian Hukum Tentang Pemilihan Kepala Daerah* (Jakarta: BPHN Kumham, 2009).

Bawaslu, *Dugaan Pelanggaran pada Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Tahun 2020*, (Biro TP3 Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia, 2020).

Bawaslu RI, *Kajian Evaluatif Penanganan Pelanggaran Bawaslu*, (Jakarta: Bawaslu, 2020).

Bawaslu, *Indeks Kerawanan Pemilu (IKP) Pilkada Serentak* (Jakarta, Bawaslu, 2020).

Bambang Widjojanto, *Kajian Putusan MK Tentang Pemilu & Pemilukada* (Jakarta: Kemitraan, 2009).

Brian Z Tamanaha, *On The Rule Of Law, History, Politics, Theory*, (Cambridge: University Press, 2004).

Bernard Crick, *Democracy: A Very Short Introduction*, (New York: Oxford University Press, 2002).

Claudio C. Warouw, dkk, *Tinjauan Yuridis Pelanggaran TSM dalam Sengketa Pilkada* (Manado: FH UNSRAT, 2020).

Dellyana Shant, *Konsep Penegakan Hukum*, (Yogyakarta: Liberty, 1988).

Djohermansyah Djohan dan Made Suwandi, *Pilkada Langsung: Pemikiran dan Peraturan*, (Jakarta: IIP Press, 2005).

Dede Mariana, *Dinamika Demokrasi dan Perpolitikan Lokal di Indonesia*, (Bandung: AIPI Bandung Puslit KP2W Lembaga Penelitian Unpad, 2007).

Dede Sri Kartini, *Pendahuluan: Kampanye Dalam Pemilu Serentak 2019 dalam Serial Evaluasi Penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019 Perihal Penyelenggaraan Kampanye*, (Jakarta: Bawaslu RI: 2019).

Fritz Edward Siregar, *Dimensi Hukum Pelanggaran Administrasi Pemilu*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2020).

Fritz Edward Siregar, *Aparatur Sipil Negara Dalam Perebutan Kekuasaan di Pilkada* (Jakarta: Konpress, 2020).

Georg Sorensen, *Democracy and Democratization: Processes and Prospects in a Changing World*, (Colorado: Westview Press, 2008).

Herman Hidayat, *Politik Lingkungan: Pengelolaan Hutan Masa Orde Baru dan Reformasi*, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2008).

Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, (New York, 1961).

Held, David, *Demokrasi dan Tatanan Global, Dari Negara Modern Hingga Pemerintahan Kosmopolitan* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2004).

Henk Schulte Nordholt dan Gerry Van Klinken dan Ireen Karang Hoogenboom, *Politik Lokal di Indonesia*, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia dan KITLV, 2007).

Hendra Budiman, *Pilkada Tidak Langsung dan Demokrasi Palsu*, (Yogyakarta :Pustaka Yustisia, 2015).

Iwan Satriawan dan Khairil Azmi Mochtar, *Democratic Transition and Constitutional Justice: Post Reformasi Constitutional Adjudication in Indonesia*, (Kuala Lumpur: IIUM Press, 2020).

Jayus, *Hukum Pemilu &Alternatif Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilu* (Surabaya: Jakad Media Publishing, 2019)

Jimly Asshiddiqie, *Menuju Negara Hukum Yang Demokratis*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008).

Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, (Jakarta: PT Bhuana Ilmu Popular, 2007).

Jimly Asshiddiqie, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, (Jakarta: Pusat Studi HTN FH UI, 2002).

Jimly Asshidiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Edisi Revisi. (Jakarta: Konstitusi Press, 2005).

Jimly, Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2005).

Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi,* (Jakarta: Sinar Grafika, 2011).

Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Hukum Tata Negara Jilid II*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006).

Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Rajawali Pers, Jakarta 2019).

Khairul Fahmi, *Pemilihan Umum dan Kedaulatan Rakyat*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2011).

Kunicova, Jana and Ackerman, Susan Rose, *Electoral Rules as Constraints on Corruption:The Risks of Closed-List Proportional Representation*, (Yale University: 2001).

Laurensius Arliman. S, *Penegakan Hukum dan Kesadaran Masyarakat*, (Yogyakarta: CV. Budi Utama, 2015).

Larry Diamond, *Developing Democracy: Toward Consolidation*, (Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1999).

M Aqil Irham, *Demokrasi Muka Dua: Membaca Ulang Pilkada Indonesia* (Jakarta: KPG, 2016).

M. Zaki Mubarak, M. Agus Susilo, Agung Pribadi. (eds.), *Blue Print Otonomi Dareah Indonesia*, (Jakarta: The YHB Center, 2006).

Mohamad Hatta, *Demokrasi Kita*, (Bandung: Sega Asry: 2014).

Mahfud MD, *Evaluasi Pemilukada dalam Perspektuf Demokrasi dan Hukum. Dalam Demokrasi Lokal, Evaluasi Pemilukada di Indonesia* (Jakarta: Konstitusi Press, 2012).

Marco Bunte dan Andreas Ufen (eds), *Democratization in Post-Suharto Indonesia*, (London : Routledge, 2009).

Mukhti Fadjar, *Pemilu dan Demokrasi, Membangun Pemilu Legislatif, Presiden, dan Kepala Daerah & Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilu Secara Demokratis*, (Malang: Setara Press, 2013).

Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, (Bandung, Nusa Media, 2009).

Nick Hungtingtong, *Paradoks Demokrasi*, (Jakarta: Yayasan Obor, Jakarta, 2005).

Nuri Soeseno, *Representasi Politik: Perkembangan Dari Ajektiva ke Teori*, (Jakarta: Puskapol, 2013).
Sunil Bastian dan Robin Luckham, *Can Democracy be Designed?, The Politics of Institutional Choice in Conflict-torn Societies*, (London & Newyork: Zed Books, 2003).
Nurcholish Madjid, *Indonesia Kita*, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama bekerja sama dengan Universitas Paramadina Jakarta dan Perkumpulan Membangun Kembali Indonesia, 2003).
Robert A. Dahl, *Dilema Demokrasi Pluralis*, (Jakarta, Rajawali, 1982).
Robert Dahl, *On Democracy*. (Yale: Yale University Press, 1998).
R. Siti Zuhro, dkk, *Model Demokrasi Lokal*, (Jakarta: PT. THC Mandiri, 2011).
Syarif Hidayat, *Pilkada Langsung: Demokrasi Daerah dan Mitos Good Governance*, dalam Syarif Hidayat (ed.), Pemilihan Kepala Daerah Langsung: Demokratisasi Daerah dan Good Governnance, (Jakarta: Pustaka Quantum, Jakarta, 2005), 89-91
Schiller, Jim, "*Memilih Kepala Daerah di Indonesia: Pendalaman Demokrasi atau Penguatan Elite,"* dalam M. Erb & P. Sulistiyanto (ed.), *Deepening Democracy in Indonesia? Direct Elections for Local Leaders*, (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2009).
Suharizal, *Pemilukada, Regulasi, Dinamika, dan Konsep Mendatang*, (Jakarta:RajaGrafindo Persada, 2019).
Sajipto Rahardjo, *Masalah Penegakan Hukum* (Bandung: Alumni, 1995).
Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum* (Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada, 2011).
Soekarno "Membangun Dunia Kembali (to build a world a new)" *Sidang Umum PBB ke-XV Tanggal 30 September 1960.*
Tim Peneliti Perludem, *Efektivitas Panwas: Evaluasi Pengawasan Pemilu 2004, Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi* (Jakarta: Perludem, 2006).
Tjahjo Kumolo, *Politik Hukum Pilkada Serentak, (*Jakarta: Expose, 2015).
Topo Santoso dan Ida Budiati, *Pemilu di Indonesia Kelembagaan, Pelaksanaan, dan Pengawasan* (Jakarta: Sinar Grafika, 2019).
Vedi Hadiz, *Lokalisasi Kekuasaan di Indonesia Pascaotoritarianisme* (Jakarta: KPG, 2022).
Zainal Abidin Rahawarin Darma, *Dinamika Politik Uang Dalam Pemilihan Kepala Daerah*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2022).

Jurnal

Abdurrohman, "Dampak Fenomena Politik Uang dalam Pemilu dan Pemilihan," *Awasia: Jurnal Pemilu dan Demokrasi*, Vol. 1 No. 2 (2021).
Abqa, M. A, "Sinergitas Akademisi Dan Bawaslu Dalam Pencegahan Berita Hoax dan Black Campaign," *Community Development Journal: Jurnal Pengabdian Masyarakat*, Vol.3 No.3 (2022).
Ade Putra Ode Amane et al., "Langkah Dan Antisipasi Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) Banggai Dalam Tahapan Pemilu," *E-Amal: Jurnal Pengabdian Kepada Masyarakat* Vol.2 No. 2 (2022).
Ahmad A. Muddin, Handika A. Pelu, Nasri Wijaya, dkk, "Peran Mahkamah Konstitusi Dalam Penyelesaian Sengketa Hasil Pilkada 2024: Analisis Terhadap Ambang Batas Dan Pelanggaran TSM, *Animha Law Jurnal*, Vol.1, No. 1, (2024).
Ahmad Zairudin, Dominikus Rato, dan Bayu Dwi Anggono, "Konsep Aliran Filsafat Hukum Utilitarianisme dan Relevansinya Terhadap Konstruksi Pengaturan Pengawasan Pemilu," *Jurnal Rechtens*, Vol. 12 No. 2 (2023).
Affan Akbar, Muhammad Yang Sihabudin, dkk, "Perkembangan Demokrasi di Indonesia." *Advances in Social Humanities Research*, Vol 1 No 5 (2023).

Adi Nuswantoro, “Masa Depan Demokrasi Indonesia,” *Jurnal Independence*, Vol 5 No 3, (2017).

Ali Abdul Wakhid, Abd. Qohar, dan Liky Faizal, “Pemilihan Kepala Daerah Langsung Sebagai Perwujudan Demokrasi Perspektif Peraturan Perundang-Undangan,” *Jurnal TAPIS*, Vol 13 No 2 (2017).

Alfa, P dan Fahmi K, “Pemilihan Dan Korupsi: Fenomena Pelanggaran Etika dan Moral Penyelenggara Pemilihan di Indonesia,” *Journal of Social and Policy* (2022).

Anajeng Esri Edhi Mahanani, “Rekonstruksi Budaya Hukum Berdimensi Pancasila Dalam Upaya Penegakan Hukum Di Indonesia,” *Jurnal Yustika,* Vol 22 No. 1 (2019).

Andiraharja, D. G, “Politik Hukum Pada Penanganan Tindak Pidana Pemilu,” *Khazanah Hukum*, Vol. 2 No1 (2020).

Ayon Diniyanto, “Pengawasan Pemilihan Umum di Era Post-Truth: Problem, Tantangan, dan Strategi.” *Jurnal Adhyasta Pemilu,* Vol 5 No 1 (2022).

Aminuddin Kasim, Supriyadi, dan Andi Intan Purnamasari, “Dekonstruksi Penanganan Pelanggaran Administrasi Yang Terstruktur, Sistematis Dan Masif Dalam Pilkada,“ *Mimbar Hukum UGM,* Vol 33 No 2 (2021).

Aidul Fitriciada Azhari, “Reformasi Pemilu dan Agenda Konsolidasi Demokrasi; Perspektif Ketatanegaraan”, *Jurisprudence,* Vol. 1, No. 2 (2004).

Askari Razak, “Mewujudkan Pemilu Adil dan Bermartabat: Suatu Tinjauan Sistem Hukum Lawrence M. Friedman,” *Jurnal Fundamental*, Vol. 12No. 2 (2023).

Agung Fakhruzy, “Mendobrak Kedaulatan Rakyat dalam Sandera Partai Politik,” PI: Jurnal Politikom Indonesiana, Vol. 5, No. 1 (2020).

Budiman Basarah dan Ulfia Hasanah, “Money Politik dan Pemilu di Indonesia dalam Perspektif Budaya Hukum,” *Jolasos: Journal Of Law And Social Society,* Vol.1 No.2 (2024).

Belona Danduru Salurante , Andi Dewi Primayanti dan Isman Bruaharja, “Kedudukan Badan Pengawas Pemilu Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945.” *Jurnal Al-Manhaj,* Vol 4 No 2, (2022).

Chusnul Mar’iyah, “Pemilihan Umum, Partai Politik dan Demokrasi: Antara Tafsir Konstitusi dan Praktik Politik,” *Jurnal Ketatanegaraan*, Vol 005, (Desember 2017).

Cantika Tresna Rahayu, Ni Komang Revalina S. V, dkk, “Manipulasi Kekuasaan dalam Pilkada Serang 2024: Analisis Yuridis terhadap Pelanggaran Pemilu yang Terorganisir,” *Media Hukum Indonesia*, Vol. 2, No. 6 (2025).

Carto, Adnan Murya, dan Muh. Aripin Nurmantoro, “Analisis Penegakan Hukum Pemilu dan Pemilihan (Study Penanganan Pelanggaran di Bawaslu Kabupaten Indramayu),” *Jurnal Yustisia,* Vol.8 No.1 (2022).

Dekki Mahroza, “Analisis Penyebab Terjadinya Politik Uang Pada Pemilu Pasca Reformasi Dalam Perspektif Ekonomi Politik, Hukum dan Budaya,” *OJS: Ilmu dan Budaya,* Vol.45 No.2 (2024).

Erla Enovita, Christian A. Yudyan Timur, Sherlyta Wahyu Sugiharti, “Netralitas Aparatur Pemerintah Desa Dalam Pilkada Kabupaten Madiun Tahun 2024,” *Proceeding of Conference on Law and Social Studies* (2024).

Fatih, I. Z. A, “Peran Media Sosial dalam Kampanye Politik di Indonesia Lima Tahun Terakhir: Antara Demokrasi dan Manipulasi Informasi,” *COMSERVA: Jurnal Penelitian dan Pengabdian Masyarakat,* Vol. 4 No.7 (2024).

Fikri Hadi, Dodi Fitria Darissalam dan Hufron, “Pemilihan Kepala Daerah Melalui Dprd Dalam Perspektif Demokrasi di Indonesia,” *Jurnal Justitiable*, Vol. 8 No.2 (2026).

Fauzan A, Diniyanto A, dan Hamid, A, "Regulation Arrangement through The Judicial Power: The Challenges of Adding the Authority of The Constitutional Court and The Supreme Court," *Journal of Law and Legal Reform,* Vol.3 No.3 (2022).

Gotfridus Goris , "Konstitusionalitas dan Desain Pemilukada Langsung Serentak Nasional." *Jurnal Konstitusi,* Vol 16 No 3 (2019).

Huda, H. M. D., Winarto, A. E., & Lestariningsih, L, "Problematika Penegakan Hukum Tindak Pidana Pemilu Pada Pemilihan Tahun 2019 di Kabupaten Kediri," *Briliant Jurnal Riset Dan Konseptual,* Vol. 7 No.2 (2022).

Harjono, M., & Purwono, S. "Efektivitas Peraturan Bawaslu dalam Penanganan Pelanggaran Pemilu," *Jurnal Hukum dan Demokrasi,* Vol. 5 No. 3 (2019).

Jimly Asshiddiqie, "Penguatan dan Penataan Partai Politik di Masa Depan." *Jurnal Ketatanegaraan,* Vol 005 (2017).

Ida Farida, Nanang Permana, dkk, "Analisis Dampak Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada)Secara Langsung: Reformulasi Sistem Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia," *Case Law Journal of Law,* Vol.1 No.1 (2020).

Ika Darmika, "Budaya Hukum (Legal Culture) dan Pengaruhnya," *Jurnal Hukum Tora,* Vol. 2 No. 3 (2016)

Ian Shapiro, "Democracy and Electoral Legitimacy," *Annual Review of Political Science*, Vol. 6 (2003).

ldy R, "Penataan Mekanisme Seleksi Keanggotaan Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang Independen dan Partisipatif," *Al Daulah: Jurnal Hukum Pidana dan Ketatanegaraan*, Vol.11 No.2 (2022).

Janpatar Simamora, "Eksistensi Pemilukada Dalam Rangka Mewujudkan Pemerintahan Daerah Yang Demokratis," *Mimbar Hukum,* Vol.23 No.1, (2011).

Kusuma, L. S. T., Zulhadi, Z., Junaidi, J., & Subandi, A, "Peran Badan Pengawas Pemilihan Umum dalam Penegakan Hukum Pemilu: Studi Penanganan Pelanggaran Pemilu pada Sentra Gakkumdu Provinsi Nusa Tenggara Barat," *Jurnal Ulul Albab,* Vol.23 No2 (2019).

Inah Anggraini dan Diding Rahmat, "Tinjauan Yuridis Terhadap Penanganan Kecurangan Dalam Pilkada 2020 Oleh Bawaslu Kabupaten Nunukan," *Mala In Se: Jurnal Hukum Pidana, Kriminologi dan Viktimologi,* Vol. 2 No. 1 (2025).

Lefteuw M dan Pattiasina L. P, "Penyelesaian Pelanggaran Administrasi Pemilu oleh Bawaslu," *Pattimura Legal Journal,* Vol.1 No.2 (2022).

Marzuki Lubis, "Peranan Budaya Hukum Dalam Perspektif Pembangunan Hukum Nasional,"*Penegakan Hukum* Vol.1 No. 1 (2014).

Maksimus Lefteuw and Lidia Priscilla Pattiasina, "Penyelesaian Pelanggaran Administrasi Pemilu Oleh Bawaslu," *Pattimura Legal Journal,* Vol.1 No. 2 (2022).

Muhammad Bahrul Ulum, "How Democracy is Election? Reassessing Article 18 (4) of the 1945 Constitution and Its Implication to the Regional Head Election in Indonesia," *Jurnal Hukum dan Peradilan,* Vol.8, No.2 (2019).

Moch Edward Trias Pahlevi dan Azka Abdi Amururobbi, "Pendidikan Politik dalam Pencegahan Politik Uang Melalui Gerakan Masyarakat Desa", *INTEGRITAS: Jurnal Antikorupsi,* Vol.6, No.1 (2020).

Melvin Perjuangan Hutabarat, "Fenomena Orang Kuat Lokal di Indonesia Era Desentralisasi: Studi Kasus Tentang Dinamika Kekuasaan Zulkifli Nurdin di Jambi," *Tesis FISIP UI* (2012).

M Eza Helyatha Begouvic, "Money Politik Pada Kepemiluan di Indonesia," *Sol Justicia*, Vol.4 No.2 (2021).

Mpesau A, “Kewenangan Badan Pengawas Pemilu Dalam Penanganan Pelanggaran Administrasi Ditinjau Dari Perspektif Sistem Peradilan Indonesia,” *Audito Comparative Law Journal*, Vol.2 No.2 (2021).

Muhammad Junaidi, “Pidana Pemilu dan Pilkada Oleh Sentra Penegakan Hukum Terpadu”, *Jurnal Ius Constituendum*, Vol. 5 No. 2 (2020).

Nankyung Choi,”Local Elections and Party Politics in Post-Reformasi Indonesia: A View from Yogyakarta”, *Contemporary Southeast Asia* Vol. 26 No. 2 (2004).

Nuraida Mokhsen, “Menjaga Netralitas Asn Dalam Pemilu,” *Jurnal Bawaslu Provinsi Kepulauan Riau*, Vol. 1 No. 1 (2019).

Nurhasim, Moch, “Potensi Pelanggaran Etik Pada Pemilu Paralel 2024,” *Jurnal Etika dan Pemilu*. Vol. 7 No. 1 (2021).

Nurreka Sekar Arum dan Meydika Wahista Putri, “Optimalisasi Terhadap Pns Yang Menjadi Anggota Partai Politik Berdasarkan Asas Netralitas Asn,” *Sinar Dunia: Jurnal Riset Sosial Humaniora dan Ilmu Pendidikan Vol.*1 No. 4 (2022).

Okvita Sekar Fadhilah, “Peran Badan Pengawas Pemilihan Umum Dalam Mengatasi dan Menindak Pelanggaran Pemilihan Umum: Tinjauan Hukum dan Praktik.” *Jurnal Khulqiyya*, Vol 6 No 1 (2024).

Olivia Salintohe, “Analisis Hukum Pelanggaran Pemilihan Kepala Daerah di Kabupaten Poso (Study Kasus Penanganan Pelanggaran Hukum Pada Pemilihan Tahun 2020 Di Bawaslu Kabupaten Poso),” *Justitia*, Vol. 18, No 1, (2024).

Pangestu, Aji, “Upaya Meminimalisir Potensi Pelanggaran Kode Etik Penyelenggara Pemilu pada Pemilu Serentak 2024,” *Jurnal Bawaslu Provinsi Kepulauan Riau* Vol.4 No.1 (2022).

Pangi Syarwi Chaniago, “Mempertahankan Pilkada Langsung.” *Jurnal Polinter*, Vol 2 No 1, (2016).

Prioni Rahmanda Saputri, Yola Safitri dan Imam Hakiki, “Calon Tunggal dalam Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia: Perspektif Demokrasi dan Kinerja Partai Politik,” *Terang,* Vol 2 No. 4 (2025).

Pusat Studi Konstitusi FH Andalas,"Perkembangan pengujian perundang-undangan di Mahkamah Konstitusi,” *Jurnal Konstitusi*, Vol.7 No.6 (2016).

Rully Chairul Azwar, “Partai Politik di Tengah Ancaman Virus Oligarki dan Politik Kartel.” *Jurnal Ketatanegaraan*, Vol 005 (Desember 2017).

Razak, A, “Mewujudkan Pemilihan Adil Dan Bermartabat: Suatu Tinjauan Sistem Hukum Lawrence M. Friedman,” *Fundamental Jurnal Ilmiah Hukum*, Vol.12 No.2 (2023).

Sapriya dan Asep Mahpudz, “Mekanisme dan Instrumen Untuk Mewujudkan Penguatan Sistem Demokrasi Berdasarkan Ideologi Pancasila.” *Jurnal Majelis*, Edisi 2, (Desember, 2023).

Susanto, M. I, “Pengabdian Kepada Masyarakat Dalam Sinergitas Akademisi dan TNI Bersama Tangkal Hoax dan Black Campaign,” *Caradde: Jurnal Pengabdian Kepada Masyarakat*, Vol.2 No.1 (2019).

Sandy Ari Wijaya dan Widya Hartati, “Analisis Hukum Putusan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum dalam Pelanggaran Kode Etik Penyelenggara Pemilu di Kabupaten Lombok Timur Tahun 2024 (Studi Kasus Perkara Nomor 187-PKE-DKPP/VIII/2024),” *Referendum*, Vol. 2, No 2 (2025).

Sri Hartini, “Penegakan Hukum Netralitas Pegawai Negeri Sipil (PNS),” *Jurnal Dinamika Hukum* Vol.9 No. 3 (2009).

Sutrisno, “Prinsip Netralitas Aparatur Sipil Negara Dalam Pemilihan Kepala Daerah,” *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, Vol.26 No. 3 (2019).

Sholikin, “Menimbang Pentingnya Desentralisasi Partai Politik di Indonesia,” *Journal of Governance,* Juni 2017 Vol. 2, No. 1 (2017).
Sukawati Lanang P Perbawa, “Penegakan Hukum Dalam Pemilihan Umum.” *Jurnal Dinamika Sosial,* Vol 3 No 1, (2019).
Sumardi, “Penguatan Sistem Pengawasan Dalam Penyelenggaran Tahapan Pemilu 2024,” *Journal of Government Insight,* Vol. 2 No. 2 (2022).
Sumarni, S, “Analisis Pelanggaran Kode Etik Anggota Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara Dalam Pemilihan Gubernur Sumatera Barat 2020 di Tempat Pemungutan Suara 1 Desa Salak, Kota Sawahlunto,” *Journal of Education Humaniora and Social Sciences*,” Vol.6 No.2 (2023).
Saivol Virdausa, Siciliya Mardian Yoelb, Wimpy Ardhy Prasetya, “Pola Putusan Perselisihan Hasil Pilkada 2024: Strategi Permohonan dan Upaya Pencegahan,” *Electoral Governance: Jurnal Tata Kelola Pemilu Indonesia*, Vol. 6 No. 2 (2025).
Siti Witianti dan Hendra, “Peran Ketua Umum Partai Politik Dalam Pencalonan Kepala Daerah pada Pemilihan Kepala Daerah Serentak di Indonesia,” *Jurnal Wacana Politik,* Vol. 4 No. 1, (2019).
Thomas Rifera Indraputra Silalahi dan Jordan Baros Indraputra Silalahi, “Penerapan Reverse Mechanism Selection Dalam Seleksi Anggota Kpu Dan Bawaslu Demi Terwujudnya Prinsip Check And Balances,” *PERAHU (Penerangan Hukum): Jurnal Ilmu Hukum,* Vo.13 No. 1 (2025).
Wawan, Yudhitiya, dan Gaya Caecia, “Tinjauan Yuridis Perbandingan Sistem Pilkada Langsung dan Tidak Langsung Berdasarkan Demokrasi Pancasila,” *Jurnal Dinamika Sosial Budaya,* Vol 17 No 2 (2015).
Wira Purwadi, “Pemilihan Kepala Daerah Dalam Perspektif Ketatanegaraan: Pemilihan Langsung Versus Pemilihan Perwakilan.” *Jurnal legalitas*, Vol 12 No 2 (2019).

Web

Antara, “Bawaslu Mukomuko minta peran masyarakat awasi Pilkada 2024,” https://bengkulu.antaranews.com/berita/368147/bawaslu-mukomuko-minta-peran-masyarakat-awasi-Pilkada-2024? diposting terakhir pada 21 September 2024.
Antara Sumut, “Bawaslu RI Terima 129 Laporan Pelanggaran Netralitas Kepala Desa,” https://www.antaranews.com/berita/4512289/bawaslu-ri-terima-129-laporan-pelanggaran-netralitas-kepala-desa diposting terakhir pada tanggal 4 Desember 2024.
Bawaslu RI, “Hingga Tahapan Kampanye, Bawaslu Telah Periksa 380 Konten Internet, 182 Diminta Take Down,” https://kukar.bawaslu.go.id/berita/hingga-tahapan-kampanye-bawaslu-telah-periksa-380-konten-internet-182-diminta-take-down#:~:text=Jakarta%2C%20Badan%20Pengawas%20Pemilihan%20Umum%20%E2%80%93%20Memasuki,Total%20sebanyak%20380%20konten%20internet%20telah%20diperiksa diposting terakhir pada 18 November 2020.
Bawaslu RI, “Hasil Penanganan Pelanggaran Pemilu dan Pemilihan Tahun 2019-2024,” https://pidiejaya.bawaslu.go.id/berita/hasil-penanganan-pelanggaran-Pemilu-dan-pemilihan-tahun-2019-2024 diposting terakhir pada 21 Mei 2025.
Bawaslu RI, “Bawaslu Sampaikan Evaluasi Pengawasan Pemilihan 2024 ke Komisi II DPR RI,” https://www.bawaslu.go.id/id/berita/bawaslu-sampaikan-evaluasi-pengawasan-pemilihan-2024-ke-komisi-ii-dpr-ri#:~:text=Terkait%20penanganan%20pelanggaran%2C%20Bagja%20meri

nci,perundang%20Undangan%20Lainnya%20dalam%20pemilihan diposting terakhir pada 2 April 2025.
Bawaslu RI, "Pelanggaran Netralitas ASN Pilkada 2020, Bawaslu Kirim 369 Laporan Kepada KASN," https://www.bawaslu.go.id/id/berita/pelanggaran-netralitas-asn-Pilkada-2020-bawaslu-kirim-369-laporan-kepada-kasn diposting terakhir pada 17 Juni 2020
Bawaslu RI, "Bawaslu Sampaikan Evaluasi Pengawasan Pemilihan 2024 ke Komisi II DPR RI," https://www.bawaslu.go.id/id/berita/bawaslu-sampaikan-evaluasi-pengawasan-pemilihan-2024-ke-komisi-ii-dpr-ri#:~:text=Terkait%20penanganan%20pelanggaran%2C%20Bagja%20merinci,perundang%20Undangan%20Lainnya%20dalam%20pemilihan diposting terakhir pada 2 April 2025.
Bawaslu RI, "Bagja Paparkan Hambatan dan Tantangan Bawaslu Dalam Mengawasi PSU," https://www.bawaslu.go.id/id/berita/bagja-paparkan-hambatan-dan-tantangan-bawaslu-dalam-mengawasi-psu diposting terakhir pada 22 Mei 2025.
BBC, "Mahar politik untuk partai di Indonesia, antara ada dan tiada," https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-42664437 diposting terakhir pada 12 Januari 2018.
CNN Indonesia, "Mahfud MD Sebut 92 Persen Calon Kepala Daerah Dibiayai Cukong," https://www.cnnindonesia.com/nasional/20200911163316-32-545445/mahfud-md-sebut-92-persen-calon-kepala-daerah-dibiayai-cukong diposting terakhir pada 11 September 2020.
Data Reportal, "Digital 2024: Indonesia," https://datareportal.com/reports/digital-2024-indonesia diposting terakhir pada 21 Februari 2024.
Databoks, "Bawaslu Tangani 1.532 Kasus Dugaan Pelanggaran Pilkada Serentak 2020," https://databoks.katadata.co.id/politik/statistik/2fa419a4f317ba3/bawaslu-tangani-1532-kasus-dugaan-pelanggaran-Pilkada-serentak-2020 diposting terakhir pada 11 Oktober 2021.
DKPP RI, "Tio Aliansyah: Selama 2024 DKPP Terima 514 Aduan," https://dkpp.go.id/tio-aliansyah-selama-2024-dkpp-terima-514-aduan/#:~:text=Ia%20menambahkan%2C%20dari%20514%20aduan,perkara%20masih%20dalam%20proses%20pemeriksaan diposting terakhir pada 29 Agustus 2024.
DKPP RI, "Ratna Dewi Pettalolo: Pelanggaran Etik Terjadi di Setiap Tahapan Pemilu," https://dkpp.go.id/ratna-dewi-pettalolo-pelanggaran-etik-terjadi-di-setiap-tahapan-Pemilu/ diposting terakhir pada 13 Juli 2025.
Disway, "Bak Cek VAR, MK Batalkan Kemenangan Istri Menteri Yandri di Pilbup Serang: Ada Cawe-cawe Mendes!," https://disway.id/read/857709/bak-cek-var-mk-batalkan-kemenangan-istri-menteri-yandri-di-pilbup-serang-ada-cawe-cawe-mendes?utm_source diposting terakhir pada 24 Februari 2025.
Detik.com, "Aktivis dan Mahasiswa Yogya Galang KTP Tolak Pilkada Lewat DPRD," https://news.detik.com/berita/d-2708266/aktivis-dan-mahasiswa-yogya-galang-ktp-tolak-Pilkada-lewat-dprd diposting terakhir pada tanggal 2 Oktober 2014.
Detik.com, "Sejarah Pilkada Serentak di Indonesia dari Masa ke Masa," https://news.detik.com/Pemilu/d-7450039/sejarah-Pilkada-serentak-di-indonesia-dari-masa-ke-masa diPposting terakhir pada 21 Juli 2024.
Harian Kompas, "Pilkada oleh DPRD Melenceng dari Semangat Reformasi," https://www.kompas.id/artikel/Pilkada-oleh-dprd-melenceng-dari-semangat-reformasi diposting terakhir pada tanggal 19 November 2019.

Hukumonline.com, “Menguji Taji Bawaslu Tangani Dugaan Politik Uang di Pilkada 2024,” https://www.hukumonline.com/berita/a/menguji-taji-bawaslu-tangani-dugaan-politik-uang-di-Pilkada-2024-lt6747e7fd627d1/?page=2 diposting terakhir pada 28 November 2024.
ICW, “Dana Kampanye Pilkada 2024: Celah Pendanaan Gelap Terbuka Lebar,” https://antikorupsi.org/id/dana-kampanye-Pilkada-2024-celah-pendanaan-gelap-terbuka-lebar? diposting terakhir pada 26 November 2024.
ICW, “Gubernur Djoko Dituntut 4 Tahun,” https://antikorupsi.id/id/article/gubernur-djoko-dituntut-4-tahun diposting terakhir pada 29 Desember 2005.
ICW, “KPK Periksa Gubernur Jambi; Kasus Dugaan Korupsi Mes Jambi,” https://www.antikorupsi.org/id/article/kpk-periksa-gubernur-jambi-kasus-dugaan-korupsi-mes-jambi diposting terakhir pada 28 September 2007.
ICW, “Zulkifli Mengaku Kembalikan Rp 2 Miliar,” https://antikorupsi.org/id/article/zulkifli-mengaku-kembalikan-rp-2-miliar diposting terakhir pada 14 Agustus 2008
IIAS News Later, “Local politics in decentralized Indonesia: the Governor General of Banten Province,” file:///C:/Users/School/Downloads/IIAS_NL34_23.pdf diposting terakhir pada Juli 2004.
KPU RI, “Daftar 270 Daerah Penyelenggara Pemilihan Serentak 2020,” https://www.kpu.go.id/berita/baca/7528/Komisi-Pemilihan-Umum--KPU--Senin--24-6-2019--mengundang-partai-politik--Bawaslu--DKPP-dan-LSM-pemerhati-kePemiluan-untuk-membahas-bersama-rancangan-Peraturan-KPU--PKPU--Tahapan--Program-dan-Jadwal-Pemilihan-Serentak-2020 diposting terakhir pada 24 Juni 2019.
KBR.id, “Bawaslu RI: Total Ada 314 Kasus Pelanggaran Netralitas ASN di Pilkada 2024,” https://kbr.id/articles/indeks/bawaslu-ri-total-ada-314-kasus-pelanggaran-netralitas-asn-di-Pilkada-2024 diposting terakhir pada 2 Desember 2024.
Kumparannews, “Menilik Kembali Gurita Dinasti Politik Banten,” https://kumparan.com/kumparannews/menilik-kembali-gurita-dinasti-politik-banten diposting terakhir pada 15 Februari 2018.
Kompas.com, “Kode Inisiatif: 41 dari 136 Permohonan Sengketa Pilkada 2020 Gunakan Dalil Dugaan Pelanggaran TSM,” https://nasional.kompas.com/read/2021/01/07/16501781/kode-inisiatif-41-dari-136-permohonan-sengketa-Pilkada-2020-gunakan-dalil diposting terakhir pada 7 Januari 2021.
Kompas.com. “Batalkan Pilkada Tak Langsung, Presiden SBY Terbitkan 2 Perppu!,” https://nasional.kompas.com/read/2014/10/02/21435921/Batalkan.Pilkada.Tak.Langsung.Presiden.SBY.Terbitkan.2.Perppu diposting terakhir pada tanggal 2 Oktober 2014.
Kompas.com, “Mendagri Sebut Wacana Pilkada Tidak Langsung Harus Dikaji Bersama,” https://nasional.kompas.com/read/2025/08/20/11151081/mendagri-sebut-wacana-Pilkada-tidak-langsung-harus-dikaji-bersama diposting terakhir pada 20 Agustus 2025.
Kompas.com, “Pilkada Langsung Vs Perwakilan: Demokrasi atau Efisiensi?,” , https://nasional.kompas.com/read/2024/12/16/08320511/Pilkada-langsung-vs-perwakilan-demokrasi-atau-efisiensi diposting terakhir pada tanggal 16 Desember 2024.

Kompas.com, “KPK Ungkap Biaya Pencalonan Kepala Daerah Rp 20 Miliar-Rp 100 Miliar,” https://nasional.kompas.com/read/2020/07/23/11272001/kpk-ungkap-biaya-pencalonan-kepala-daerah-rp-20-miliar-rp-100-miliar?page=all diposting terakhir pada 23 Juli 2020.
Kompas.com, “Pilkada Lewat DPRD: Robohnya Demokrasi Kami,” https://nasional.kompas.com/read/2024/12/19/06480291/Pilkada-lewat-dprd-robohnya-demokrasi-kami diposting terakhir pada 19 Desember 2024.
Kompas.com, “100 Perkara Sengketa Pilkada 2020 Kandas di MK,” https://nasional.kompas.com/read/2021/02/18/09240181/100-perkara-sengketa-Pilkada-2020-kandas-di-mk diposting terakhir pada 18 Februari 2021.
Kompas.com, “Kode Inisiatif: MK Kabulkan 17 Perkara Sengketa Pilkada 2020,” https://nasional.kompas.com/read/2021/03/23/17015681/kode-inisiatif-mk-kabulkan-17-perkara-sengketa-Pilkada-2020 diposting terakhir pada 23 Maret 2021.
Kompas.com, “Cak Imin Beberkan Harga Satu Suara di Pilkada Capai Rp 300.000,” https://nasional.kompas.com/read/2024/11/30/22251211/cak-imin-beberkan-harga-satu-suara-di-Pilkada-capai-rp-300000 diposting terakhir pada 30 November 2024.
Kompas.id, “Sebanyak 13 Calon Anggota KPU-Bawaslu Terindikasi Terkait dengan Partai Politik,” https://www.kompas.id/artikel/sebanyak-13-calon-anggota-kpu-bawaslu-terindikasi-terkait-dengan-partai-politik diposting terakhir pada 1 Desember 2021.
Kompas.id, “Jejak Politik Uang Saat Kepala Daerah Masih Dipilih oleh DPRD,” https://www.kompas.id/artikel/jejak-politik-uang-saat-kepala-daerah-masih-dipilih-oleh-dprd diposting terakhir pada 13 Desember 2025.
Kompas.id, “Sejarah Pelaksanaan Pilkada Serentak di Indonesia,” https://www.kompas.id/artikel/sejarah-pelaksanaan-pilkada-serentak-di-indonesia diposting terakhir pada 26 November 2024.
Kompas.id, “Pilkada Lewat DPRD Rentan Jadi Bancakan Koalisi Penguasa,”, https://www.kompas.id/artikel/Pilkada-lewat-dprd-rentan-jadi-bancakan-koalisi-penguasa?open_from=Search_Result_Page, diposting terakhir pada 13 Desember 2024.
Kompas.id, “Wacana Pilkada Tidak Langsung: Kemunduran Demokrasi?”, https://www.kompas.id/artikel/wacana-Pilkada-tidak-langsung-kemunduran-demokrasi?open_from=Search_Result_Page diposting terakhir pada 27 Desember 2024.
Kompas.id, “Laporan Indikasi Politik Uang dalam Pilkada 2024 Terus Bermunculan,” https://www.kompas.id/artikel/laporan-indikasi-politik-uang-dalam-Pilkada-2024-kian-bermunculan diposting terakhir pada 29 November 2024.
Kompas.id, “Peta Calon Kepala Daerah Pilkada Serentak 2024,” https://kompaspedia.kompas.id/baca/infografik/peta-tematik/peta-calon-kepala-daerah-Pilkada-serentak-2024 diposting terakhir pada 8 Oktober 2024.
Kompas.id, “Per 1 Desember 2024, Bawaslu Terima 1.500 Dugaan Pelanggaran Pilkada,” https://www.kompas.id/artikel/bawaslu-Pilkada-berlangsung-baik-tapi-banyak-pelanggaran diposting terakhir pada 3 Desember 2024.
Kompas.id, “Mereset Penyelenggara Pemilu,” https://www.kompas.id/artikel/mereset-penyelenggara-pemilu?open_from=Search_Result_Page diposting terakhir pada 5 Oktober 2025.

Kompas.id, “Penyelenggara Pemilu sebagai Titik Tumpu Demokrasi,” https://www.kompas.id/artikel/penyelenggara-pemilu-sebagai-titik-tumpu-demokrasi?open__from=Search_Result_Page diposting terakhir pada 5 November 2025.
Kompas.id, “Manuver Pilkada DPRD,” https://www.kompas.id/artikel/manuver-pilkada-dprd?open_from=Search_Result_Page diposting terakhir pada 7 Januari 2026.
Kompas.id, “Mengapa Banyak Pakar Hukum Tata Negara Menolak Pilkada melalui DPRD?,” https://www.kompas.id/artikel/mengapa-banyak-pakar-hukum-tata-negara-menolak-pilkada-melalui-dprd?open_from=Search_Result_Page diposting terakhir pada 17 Januari 2026.
Kompas.id, “Legalitas Politik Uang,” https://www.kompas.id/artikel/legalitas-politik-uang?open_from=Search_Result_Page diposting terakhir pada 28 Mei 2024.
Media Indonesia, “ICW: Rata-Rata Paslon Pilgub Terima Sumbangan Kampanye Rp3,8 Miliar, Disinyalir Marak Aliran Dana Gelap,” https://mediaindonesia.com/Pilkada/725959/icw-rata-rata-paslon-pilgub-terima-sumbangan-kampanye-rp38-miliar-disinyalir-marak-aliran-dana-gelap diposting terakhir pada 13 Desember 2024.
Metrotvnews, “Bawaslu RI Terima 2.755 Laporan dan 525 Temuan Selama Pilkada 2024,” https://www.metrotvnews.com/read/bw6ComA4-bawaslu-ri-terima-2-755-laporan-dan-525-temuan-selama-Pilkada-2024 diposting terakhir pada 4 Desember 2024.
Merdeka.com, “Bawaslu Belum Bisa Menindak Kepala Desa Langgar Aturan Pilkada Serentak 2024,” https://www.merdeka.com/politik/bawaslu-belum-bisa-menindak-kepala-desa-langgar-aturan-Pilkada-serentak-2024-172799-mvk.html? diposting terakhir pada 30 Juli 2024
Mkri.id, “Cawe-Cawe Mendes untuk Istrinya Terbukti Pengaruhi Hasil Pilbup Serang,” https://www.mkri.id/berita/cawe-cawe-mendes-untuk-istrinya-terbukti-pengaruhi-hasil-pilbup-serang-22988? diposting terakhir pada 24 Februari 2025.
Okezone, “Wacana Pilkada Dipilih DPRD, Titi Anggraini: Transaksi Abu-Abu Bisa Meningkat,” https://news.okezone.com/read/2026/01/26/337/3197542/wacana-pilkada-dipilih-dprd-titi-anggraini-transaksi-abu-abu-bisa-meningkat? diposting terakhir pada 26 Januari 2026.
Perludem, “Catatan Setelah Terpilihnya KPU dan Bawaslu Periode 2022-2027,” https://perludem.or.id/catatan-setelah-terpilihnya-kpu-dan-bawaslu-periode-2022-2027/ diposting terakhir pada 17 Februari 2022.
Sekretariat Kabinet RI, “Pilkada Kembali ke DPRD, Pemerintah Hormati Keputusan DPR”, https://setkab.go.id/Pilkada-kembali-ke-dprd-pemerintah-hormati-keputusan-dpr/ , diposting terakhir pada tanggal 26 September 2014.
Sekretariat Kabinet RI, “Perppu Pilkada Jadi UU, Kini Gubernur, Bupati dan Walikota Tetap Dipilih Langsung Oleh Rakyat,” https://setkab.go.id/perppu-Pilkada-jadi-uu-kini-gubernur-Bupati-dan-Walikota-tetap-dipilih-langsung-oleh-rakyat/ diposting terakhir pada tanggal 20 Januari 2015.
Suara.com, “Rekam Jejak Ayah Zumi Zola, Gemetar Saat Diperiksa KPK,” https://www.suara.com/news/2018/11/29/091936/rekam-jejak-ayah-zumi-zola-gemetar-saat-diperiksa-kpk?page=2#goog_rewarded diposting terakhir pada 29 November 2018

Tempo, “Usulan Cak Imin agar Kepala Daerah Dipilih DPRD Disebut untuk Senangkan Prabowo,” https://www.tempo.co/politik/usulan-cak-imin-agar-kepala-daerah-dipilih-dprd-disebut-untuk-senangkan-prabowo-2051475#goog_rewarded diposting terakhir pada 27 Juli 2025.
Tempo.co, “Bahlil Sebut Golkar Lebih Dulu Usulkan Pilkada Lewat DPRD,” https://www.tempo.co/politik/bahlil-sebut-golkar-lebih-dulu-usulkan-Pilkada-lewat-dprd-2052088 diposting terakhir pada 28 Juli 2025.
Tempo, “Habis Puluhan Miliar Agar Menjadi Gubernur” https://www.tempo.co/arsip/biaya-mahal-calon-kepala-daerah-1184606? diposting terakhir pada 22 Desember 2024.
Tempo, “ICW Soroti Fenomena Mahar Politik Untuk Jegal Pencalonan Pada Pilkada 2024,” https://www.tempo.co/politik/icw-soroti-fenomena-mahar-politik-untuk-jegal-pencalonan-pada-Pilkada-2024-25943? diposting terakhir pada 20 Januari 2025.
Tribunnews.com, “Momen Djarot PDIP Cerita Pernah jadi Peserta Pilkada via DPRD Tahun 2000, Singgung Ongkos Politik,” https://www.tribunnews.com/nasional/7777841/momen-djarot-pdip-cerita-pernah-jadi-peserta-Pilkada-via-dprd-tahun-2000-singgung-ongkos-politik diposting terakhir pada 13 Januari 2026.

Wawancara

Agus Candra, Anggota DPRD Kabupaten Kampar Dapil 1 Fraksi Partai Golkar, Wawancara (25 Agustus 2025)
Edwin Pratama Putra, Calon Wakil Bupati Kampar 2024, Wawancara (26 Agustus 2025).
Syawir Abdullah, Ketua Bawaslu Kabupaten Kampar, Wawancara (24 Agustus 2025)

Tabel

Sejarah Mengenai Mekanisme dan Regulas Tentang Pelaksanaan Pilkada di Indonesia