

**POTENSI PELANGGARAN PELAKSANAAN PEMILIHAN UMUM
DALAM POLITIK HUKUM KEWARGANEGARAAN INDONESIA**
(Potential Violation of Election in The Indonesian Political Citizenship Law System)

Ahmad Gelora Mahardika

UIN Sayyid Ali Rahmatullah

Jl. Major Sujadi Timur 46 Tulungagung

e-mail: ahmad.gelora@uinsatu.ac.id

Abstrak

Pemilihan Umum pada hakikatnya merupakan katalisator untuk mengukur kualitas demokrasi suatu negara. Oleh karena itulah, penyelenggaraan Pemilu harus didasarkan pada asas-asas yang tercantum dalam konstitusi antara lain langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. Akan tetapi, esensi keadilan dalam Pemilu tidak berjalan secara optimal dikarenakan adanya potensi munculnya *fraud voters* dalam Pemilu yang diakibatkan oleh administrasi status kewarganegaraan Indonesia yang kurang optimal. Kondisi ini secara normatif akan berdampak terhadap pelaksanaan penyelenggaraan Pemilu di Indonesia. Oleh karena itulah diperlukan rekonstruksi pengaturan terkait hukum pemilu dan kewarganegaraan Indonesia sebagai upaya untuk mencegah terjadinya pelanggaran penyelenggaraan Pemilu. Pertanyaan penelitian dalam artikel ini adalah apakah terdapat potensi pelanggaran pelaksanaan pemilihan umum dalam politik hukum kewarganegaraan Indonesia. Metode penelitian yang digunakan dalam artikel ini adalah yuridis normatif. Hipotesis dalam penelitian ini adalah terjadi potensi pelanggaran pelaksanaan penyelenggaraan Pemilu yang diakibatkan lemahnya administrasi hukum kewarganegaraan Indonesia.

Kata Kunci: Kewarganegaraan, Pemilu, Pelanggaran

Abstract

Elections are essentially a catalyst for measuring the quality of a country's democracy. For this reason, elections must be held based on the principles stated in the Constitution, including direct, general, free, secret, honest, and fair. However, the essence of justice in elections does not run optimally due to the potential for fraudulent voters to emerge in elections caused by less than optimal administration of Indonesian citizenship status. This condition will normatively impact the implementation of elections in Indonesia. For this reason, it is necessary to reconstruct regulations related to election law and Indonesian citizenship to prevent violations in the performance of elections. The research question in this article is whether there are potential violations in

implementing general elections in the politics of Indonesian citizenship law. The research method used in this article is normative juridical. The hypothesis in this research is that there is a potential for violations in the implementation of elections due to the weak administration of Indonesian citizenship law.

Keywords: *citizenship, election, violation*

A. Pendahuluan

Pasal 1 angka 34 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum menyebutkan bahwa Pemilih adalah Warga Negara Indonesia yang sudah genap berumur 17 (tujuh belas) tahun atau lebih, sudah kawin, atau sudah pernah kawin. Keberadaan frase “warga negara Indonesia” dalam diksi pasal tersebut memberikan penegasan bahwa Pemilihan Umum hanya dapat diikuti oleh pemilih yang menyandang status kewarganegaraan Indonesia. Disisi lain, Pasal 23 huruf a Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan RI menyatakan bahwa setiap warga negara Indonesia secara otomatis kehilangan status kewarganegaraannya apabila memperoleh kewarganegaraan lain atas kemauannya sendiri. Selain itu dalam pasal yang sama disebutkan bahwa setiap WNI juga akan kehilangan status kewarganegaraannya bilamana tidak diwajibkan tetapi turut serta dalam pemilihan sesuatu yang bersifat ketatanegaraan untuk suatu negara asing. Eksistensi Pasal 23 tersebut bermakna bahwa sistem hukum kewarganegaraan Indonesia tidak mengenal kewarganegaraan ganda.

Namun, meskipun terdapat norma yang secara tegas melarang adanya kewarganegaraan ganda, pada praktiknya banyak warga negara Indonesia yang cenderung enggan melepaskan status kewarganegaraannya meskipun telah memperoleh status kewarganegaraan asing ataupun berpartisipasi dalam Pemilu di negara lain. Fakta tersebut diperkuat oleh pendapat Zudan Arif Fakrulloh, Direktur Jenderal Administrasi Kependudukan dan Catatan Sipil yang menyatakan bahwa setiap orang yang mempunyai paspor dari negara lain tidak secara otomatis kehilangan status WNI-nya. Hal itu bermakna bahwa terdapat potensi munculnya WNI yang mempunyai dwi-kewarganegaraan. Kondisi ini tentu saja berimplikasi terhadap konstitusionalitas Pemilu. Hal itu disebabkan, warga negara asing pada hakikatnya tidak mempunyai hak untuk memilih ataupun dipilih dalam pesta demokrasi.

Sejarah hukum kewarganegaraan Indonesia mengalami dinamika perubahan yang berlangsung secara lambat. Sejak era kemerdekaan, Undang-Undang Kewarganegaraan tercatat hanya mengalami 2 (dua) kali perubahan yaitu Undang-Undang Nomor 62 tahun 1958 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia. Meskipun di antara rentang waktu tersebut terdapat satu undang-undang lainnya yang membahas tentang Kewarganegaraan, akan tetapi Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1976 hanya merubah 1 (satu) pasal semata dalam Undang-Undang Nomor 62 tahun 1958. Oleh karena itulah, secara normatif pengaturan hukum kewarganegaraan Indonesia dalam praktek ahistoris hanya pernah berubah selama satu kali.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan RI merupakan salah satu regulasi revolusioner dalam sistem hukum Indonesia. Hal itu disebabkan, UU No.12/2006 menerapkan asas perlindungan maksimum yang bermakna negara hadir untuk memastikan setiap warga negara Indonesia tidak akan kehilangan status kewarganegaraannya (*stateless*).

Hal ini menjadi sesuatu yang penting, disebabkan status kewarganegaraan merupakan *presupposed right*, yang bermakna tanpa adanya status kewarganegaraan maka setiap orang tidak dapat mengakses hak-hak konstitusional yang diberikan oleh negara. Hal itu selaras dengan pendapat Daile Lynn Ruang yang menyatakan bahwa .. *all public services, welfare supports, Medicare, and other social and economic safety nets are funded through the tax contributions of a group of people who are deemed ineligible to access free public services, supports, and safety nets in times of need (citizen)*.

Oleh karena itulah, status kewarganegaraan menjadi hak fundamental yang wajib dipenuhi oleh negara.

Salah satu hak konstitusional yang hanya dapat diperoleh oleh setiap warga negara adalah hak politik. Hal tersebut disebabkan hak politik berkaitan dengan peran warga negara untuk berkontribusi dalam pemerintahan. Konsepsi tersebut disepakati oleh Jafari yang menyatakan bahwa *citizenship rights realize when all the people of society acquire all civil and political rights, and citizen as a member of society have responsibilities along with better governance of society*.

Hal tersebut selaras pula dengan pendapat Wasisto Raharjo Jati yang menyatakan bahwa hak politik warga negara tidak hanya dimaknai pasif, akan tetapi juga dimaknai secara aktif. Oleh karena itulah, hampir semua negara di dunia dalam konteks partisipasi politik, baik itu hak untuk memilih ataupun dipilih, mensyaratkan harus berstatus sebagai warga negara. Hal itu sebagai wujud rekognisi kedaulatan rakyat terhadap negara tersebut.

Sistem hukum Indonesia juga memberikan larangan bagi warga negara asing untuk terlibat dalam kontestasi politik baik ditingkat nasional maupun lokal. Hal ini tercantum secara jelas dalam UUD NRI 1945, Pasal 198 ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu dan Pasal 57 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Kepala Daerah. Akan tetapi, sistem administrasi kewarganegaraan Indonesia masih belum mempunyai kapasitas untuk mendeteksi adanya dualisme kewarganegaraan yang dilakukan oleh WNI.

Hal itu disebabkan, mekanisme pelepasan status kewarganegaraan yang diatur dalam Pasal 35 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2007 tentang Tata Cara Memperoleh, Kehilangan, Pembatalan, dan Memperoleh Kembali Kewarganegaraan Republik Indonesia dilakukan secara *passive report*. Konsepsi pelaporan dengan mekanisme menunggu tentu saja akan berpotensi untuk tidak berjalan secara optimal. Hal itu disebabkan, pelepasan status kewarganegaraan Indonesia pada hakikatnya akan berdampak kerugian bagi WNI. Oleh karena itulah, secara sadar WNI tersebut enggan untuk melaporkan kepada kantor perwakilan dan menindaklanjuti proses administrasi kehilangan kewarganegaraan Indonesia.

Namun, keengganan tersebut berpotensi untuk menghadirkan inkonstitusionalitas Pemilu. Hal itu disebabkan merujuk pada Bab Penjelasan UU No.7/2017, Pemilu merupakan wujud daulat rakyat yang memiliki kedaulatan, tanggung jawab, hak dan kewajiban untuk secara demokratis memilih pemimpin yang akan membentuk pemerintahan guna mengurus dan melayani seluruh lapisan masyarakat, serta memilih wakil rakyat untuk mengawasi jalannya pemerintahan. Rakyat dalam konteks ini adalah warga negara Indonesia baik yang berada di Indonesia maupun yang menetap di negara lain maupun WNA yang telah melakukan pewarganegaraan (naturalisasi). Konsepsi ini bermakna bahwa keterlibatan warga negara asing akan berimplikasi pada konstitusionalitas penyelenggaraan Pemilu. Apalagi bilamana suara pemilih WNA tersebut secara kumulatif mempengaruhi konfigurasi politik nasional. Padahal, hukum kewarganegaraan suatu negara pada hakikatnya mempunyai keterikatan dengan hukum kewarganegaraan negara lainnya. Sebagai contoh, sistem hukum Pemilu di negara Filipina memberikan kesempatan bagi WNA untuk ikut terlibat dalam Pemilu. Kondisi ini tentu saja berpotensi menciptakan problematika dalam hukum kewarganegaraan Indonesia, dikarenakan WNI pada dasarnya tidak diperbolehkan terlibat dalam Pemilu di negara lainnya, karena hal tersebut bisa berdampak pada hilangnya status kewarganegaraan WNI tersebut. Berdasarkan sejumlah permasalahan tersebut, artikel ini hendak menjawab pertanyaan terkait apakah terdapat Potensi Pelanggaran Pelaksanaan Pemilihan Umum Dalam Politik Hukum Kewarganegaraan Indonesia.

B. Metode Penelitian

Penelitian dilakukan melalui penelitian yuridis normatif, *Normative legal research can be interpreted as a process by which the rule of law, legal doctrine and legal principles are found*. Penelitian normatif dapat dilakukan melalui kajian serta analisis peraturan perundang-undangan atau bahan hukum lainnya yang berkaitan dengan Potensi Pelanggaran Pelaksanaan Pemilihan Umum Dalam Politik Hukum Kewarganegaraan Indonesia. Penelitian hukum ini dilakukan melalui pendekatan peraturan perundang-undangan (*statutory approach*).

Pendekatan peraturan perundang-undangan merupakan salah satu pendekatan yang dilakukan dengan mengkaji sejumlah regulasi yang berkaitan dengan kajian penelitian. Penelitian hukum normatif dalam penelitian ini menggunakan jenis data sekunder atau data yang diperoleh melalui kepustakaan, sehingga metode pengumpulan data dilaksanakan dengan mencari pustaka yang relevan dan terkait dengan topik penelitian ini, baik melalui perpustakaan maupun pusat data jurnal daring. Pengumpulan data sekunder yang digunakan dalam penelitian ini difokuskan pada: (a) bahan hukum primer, berupa peraturan perundang-undangan yang terkait dengan tema penelitian antara lain Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan RI; dan (b) bahan hukum sekunder, berupa buku referensi dan jurnal yang terkait dengan tema penelitian dan menguraikan lebih lanjut bahan hukum primer dalam konteks teoritis dan implementasi yang relevan. Selain itu, penelitian ini juga akan menggunakan Undang-Undang Pemilu Filipina untuk melihat bagaimana sistem hukum Pemilu di Filipina yang mengakomodir WNA dalam pelaksanaannya.

C. Pembahasan

Secara umum pemilihan umum lahir dari konsepsi dan gagasan besar Demokrasi yang muncul pertama kali di era Yunani Kuno pada periode klasik (480-323 SM). Dalam konteks demokrasi modern, John Locke dan Rousseau memaknai demokrasi sebagai keterjaminan kebebasan, keadilan dan kesetaraan bagi individu dalam segala bidang. Sementara itu menurut Huntington, Pemilu sebagai alat serta tujuan dari demokratisasi. Pernyataan tersebut berangkat dari kenyataan tumbanganya penguasa-penguasa otoriter akibat dari pemilu yang mereka sponsori sendiri karena mencoba memperbaharui legitimasi melalui pemilu.

Senada dengan Huntington, Syamsudin Haris memaknai Pemilu sebagai lembaga sekaligus praktik politik yang memungkinkan terbentuknya sebuah pemerintahan perwakilan (*representative government*).

Sementara itu, dalam sistem hukum Indonesia mengacu pada UU No.7/2017, Pemilu adalah sarana kedaulatan rakyat untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia. Berdasarkan sejumlah pendapat tersebut, dapat disimpulkan bahwa Pemilu merupakan salah satu praktik transisi kekuasaan dalam negara demokratis.

Pemilu yang demokratis pada hakikatnya dimaknai sebagai wujud pemenuhan hak asasi manusia untuk menentukan pilihan secara mandiri, maupun hak untuk berserikat dan berkumpul. Hal itu ditegaskan oleh D.Ananda yang menyatakan bahwa *A free and fair election is impossible without guaranteeing certain democratic rights, such as freedom of expression, association, and assembly*.

Oleh karena itulah, dalam konteks Indonesia, Pemilu dilakukan melalui mekanisme yang bervariasi, sebagian besar menggunakan metode pemilihan secara langsung, akan tetapi beberapa tempat menggunakan metode noken.

Meskipun terdapat perbedaan, akan tetapi semua metode tersebut tidak menisbikan nilai ataupun esensi pemilu yang demokratis.

Sebagai sebuah kontestasi politik, Pemilu mempunyai aturan terkait tata laksanaanya. Hal ini sebagai wujud kehadiran negara untuk menghadirkan Pemilu yang sejalan dengan prinsip-prinsip konstitusi yaitu langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. Sementara itu menurut Haxhiu dan Alidemaj, selain sejumlah asas tersebut, terdapat sejumlah prinsip dalam pelaksanaan Pemilu yang demokratis, antara lain:

1. *Equality of all citizens before the law;*
2. *The legitimacy of state power;*
3. *Fulfillment of popular sovereignty;*
4. *Participation in public life;*
5. *Majority rule and minority rights;*

6. *Protection and respect for human rights;*
7. *Political pluralism;*
8. *Free and fair elections;*
9. *Separation and restriction of power*

Terlihat berdasarkan pendapat Haxhiu dan Alidemaj diatas, salah satu prinsip pelaksanaan Pemilu demokratis adalah *equality of all citizens before the law*. Penggunaan kata *citizens* bukan *people* bermakna bahwa yang mempunyai hak untuk terlibat dalam proses politik Pemilu adalah warga negara bukan penduduk. Hal tersebut bermakna bahwa warga negara asing tidak mempunyai kompetensi untuk terlibat secara aktif dalam Pemilu. Pelanggaran dalam prinsip ini bermakna bahwa Pemilu yang diselenggarakan tidak selaras dengan nilai-nilai demokratis yang tersirat dalam konstitusi.

1. **Konsepsi *Citizens* dalam Hukum Kewarganegaraan Indonesia**

UU No.12/2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia pada hakikatnya merupakan regulasi yang bersifat revolusioner dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Hal itu disebabkan, eksistensi UU No.12/2006 menghadirkan kepastian hukum bagi sejumlah warga negara Indonesia keturunan yang lahir di Indonesia yang sebelumnya mengalami kondisi ketidakjelasan terkait status kewarganegaraannya.

Keberadaan UU No.12/2006 secara sistematis menyelesaikan problematika banyaknya WNI yang status kewarganegaraannya hilang dan menjadi tanpa kewarganegaraan (*stateless*). Hal itu sejalan dengan Konvensi 1954 UNHCR yang menyatakan bahwa a "*stateless person*" is defined as someone "*who is not considered as a national by any State under the operation of its law.*" The term "*at risk of statelessness*" denotes those who have "*difficulties furnishing relevant proof to establish their nationality*" and who are therefore "*at risk of not being considered nationals by a State*".

Padahal, mengacu pada pendapat Supanchaimat, ketika seseorang tidak memperoleh status kewarganegaraan maka hak asasinya berpotensi untuk tidak terpenuhi, *...contributes to subsequent difficulties in accessing basic rights, including education, employment, and health care*. Oleh karena itulah, negara mempunyai peran penting untuk memastikan status kewarganegaraan seseorang tetap ada dalam kondisi apapun dan waktu kapanpun.

Selain itu, UU No.12/2006 juga menawarkan konsep kewarganegaraan ganda terbatas bagi anak hasil perkawinan campur (*mix marriage*) hingga usia 21 (dua puluh satu) tahun.

Hal ini sebagai upaya untuk memastikan anak diberikan kesempatan hingga dewasa untuk menentukan status kewarganegaraan bagi dirinya sendiri bukan atas dasar keinginan orang tua.

Namun, semua konsep perlindungan status kewarganegaraan tersebut tidak mentransformasi politik hukum kewarganegaraan di Indonesia yang masih menerapkan asas kewarganegaraan tunggal (*single citizenship*) dan menolak asas kewarganegaraan ganda (*dual citizenship*). Pelarangan tersebut secara tegas diatur dalam Pasal 23 UU No.12/2006 tentang Kewarganegaraan yang menyatakan bahwa setiap WNI secara otomatis akan kehilangan status kewarganegaraannya

apabila:

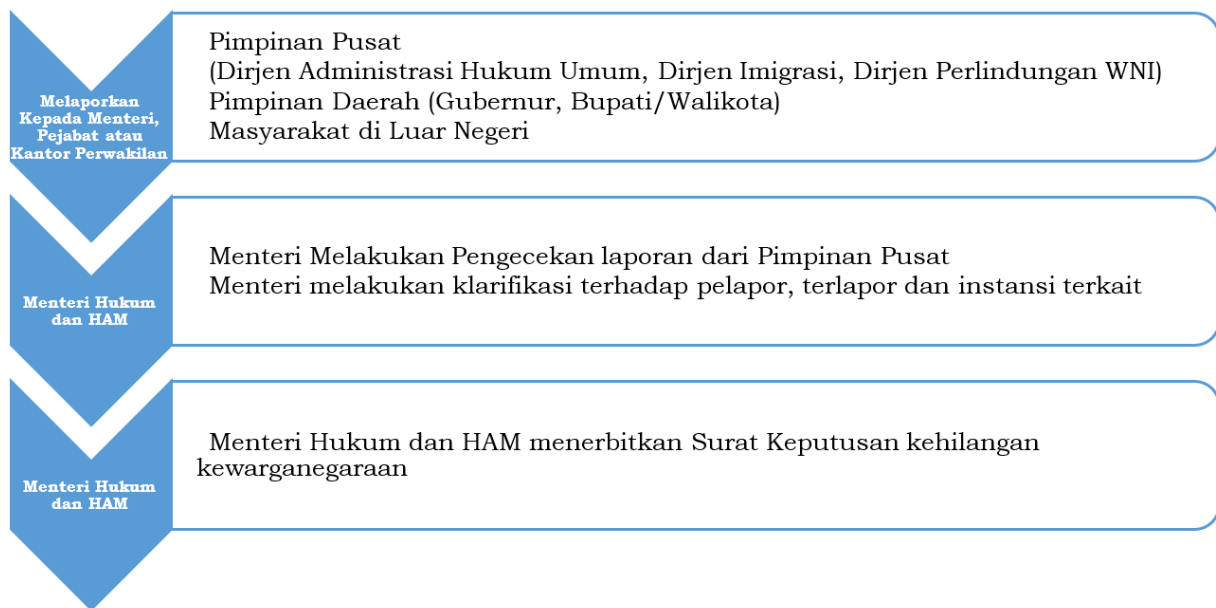
1. memperoleh kewarganegaraan lain atas kemauannya sendiri;
2. tidak menolak atau tidak melepaskan kewarganegaraan lain, sedangkan orang yang bersangkutan mendapat kesempatan untuk itu;
3. dinyatakan hilang kewarganegaraannya oleh Presiden atas permohonannya sendiri, yang bersangkutan sudah berusia 18 (delapan belas) tahun atau sudah kawin, bertempat tinggal di luar negeri, dan dengan dinyatakan hilang Kewarganegaraan Republik Indonesia tidak menjadi tanpa kewarganegaraan;
4. masuk dalam dinas tentara asing tanpa izin terlebih dahulu dari Presiden;
5. secara sukarela masuk dalam dinas negara asing, yang jabatan dalam dinas semacam itu di Indonesia sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan hanya dapat dijabat oleh Warga Negara Indonesia;
6. secara sukarela mengangkat sumpah atau menyatakan janji setia kepada negara asing atau bagian dari negara asing tersebut;
7. tidak diwajibkan tetapi turut serta dalam pemilihan sesuatu yang bersifat ketatanegaraan untuk suatu negara asing;
8. mempunyai paspor atau surat yang bersifat paspor dari negara asing atau surat yang dapat diartikan sebagai tanda kewarganegaraan yang masih berlaku dari negara lain atas namanya; atau
9. bertempat tinggal di luar wilayah negara Republik Indonesia selama 5 (lima) tahun terus-menerus bukan dalam rangka dinas negara, tanpa alasan yang sah dan dengan sengaja tidak menyatakan keinginannya untuk tetap menjadi Warga Negara Indonesia sebelum jangka waktu 5 (lima) tahun itu berakhir, dan setiap 5 (lima) tahun berikutnya yang bersangkutan tidak mengajukan pernyataan ingin tetap menjadi Warga Negara Indonesia kepada Perwakilan Republik Indonesia yang wilayah kerjanya meliputi tempat tinggal yang bersangkutan padahal Perwakilan Republik Indonesia tersebut telah memberitahukan secara tertulis kepada yang bersangkutan, sepanjang yang bersangkutan tidak menjadi tanpa kewarganegaraan;

Berdasarkan pasal 23 UU No.12/2006 tentang Kewarganegaraan RI tersebut terlihat bahwa setiap WNI akan kehilangan status kewarganegaraannya apabila memperoleh kewarganegaraan lain atas kemauannya sendiri ataupun turut serta dalam pemilihan sesuatu yang bersifat ketatanegaraan untuk suatu negara asing meskipun tidak diwajibkan. Frase pemilihan yang bersifat ketatanegaraan dalam pasal ini dimaknai sebagai Pemilihan Umum baik ditingkat nasional maupun daerah.

2. Problematika Keterlibatan Eks- WNI dalam Pemilu

Salah satu persoalan yang muncul dalam sistem hukum kewarganegaraan Indonesia adalah mekanisme *passive report* yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2007 tentang Tata Cara Memperoleh, Kehilangan, Pembatalan, dan Memperoleh Kembali Kewarganegaraan Republik Indonesia. Mekanisme pelepasan kewarganegaraan tersebut diatur dalam Pasal 32-34 yang secara singkat dapat dijelaskan melalui grafik sebagai berikut:

Grafik 1
Proses Kehilangan Kewarganegaraan RI



Terlihat berdasarkan grafik 1 diatas, proses kehilangan kewarganegaraan Indonesia membutuhkan proses administratif yang panjang. Pelaporan yang dilakukan oleh Pimpinan pusat maupun masyarakat di luar negeri tetap harus dilakukan klarifikasi terlebih dahulu kepada pelapor dan terlapor. Padahal, WNI yang memperoleh status kewarganegaraan lainnya biasanya memperoleh kewarganegaraan lain di negara yang menganut asas kewarganegaraan ganda (*dual citizenship*), sehingga negara lainnya tidak mempermasalahkan status kewarganegaraan Indonesia tersebut.

Namun, persoalan administratif tersebut menjadi persoalan manakala WNI tersebut telah memperoleh status kewarganegaraan dari negara lainnya. Mengacu pada Pasal 23 UU No.12/2006 tentang Kewarganegaraan RI, maka WNI tersebut sepatutnya telah berubah statusnya menjadi warga negara asing. Sehingga, WNI tersebut tidak mempunyai hak lagi untuk mendapatkan hak konstitusional dari negara, salah satunya adalah hak politik atau hak untuk memilih ataupun dipilih dalam Pemilu.

Hilangnya status kewarganegaraan tersebut bisa disebabkan oleh keinginan sendiri ataupun dikarenakan hukum kewarganegaraan negara lain. Selain didasarkan pada hukum kewarganegaraan negara lain, pemberian status kewarganegaraan dapat dilakukan pula atas dasar keinginan pribadi. Hal ini disebabkan WNI yang bekerja di negara asing kerap kali memperoleh status kewarganegaraan lain untuk mempermudah dalam hal pekerjaan. Fakta tersebut dapat terlihat dalam kasus dilantikannya Arcandra Tahar sebagai Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM) oleh Presiden Joko Widodo. Setelah beberapa saat menjabat sebagai menteri ESDM, Archandra Tahar diketahui ternyata memiliki Paspor Amerika Serikat. Bilamana mengacu pada ketentuan dalam Pasal 23 UU No.12/2006 tentang Kewarganegaraan RI, maka Arcandra Tahar telah kehilangan status warga negara Indonesiannya.¹ Selain itu, terjadi pula pada kasus Orient P Riwu Kowe yang merupakan Calon Bupati Sabu Raijua. Setelah terpilih sebagai Bupati dalam Pilkada Serentak 2020, ditemukan fakta bahwa Orient merupakan warga negara Amerika Serikat.²

Sejumlah fakta tersebut membuktikan bahwa WNI yang memperoleh status kewarganegaraan dari negara lain mempunyai kecenderungan untuk enggan menindaklanjuti proses administratif kehilangan kewarganegaraan Indonesia yang didasarkan pada Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2007. Padahal berdasarkan Pasal 23 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan RI, status WNI tersebut sudah menjadi WNA. Hal ini tentu saja berimplikasi terhadap konstitusionalitas para pemilih tersebut untuk memilih dalam Pemilihan Umum.

3. Problematika WNI yang Mengikuti Pemilihan Ketatanegaraan di Negara Lain

Politik hukum kewarganegaraan Indonesia yang menganut asas kewarganegaraan tunggal (*single citizenship*) pada hakikatnya membutuhkan sinergitas dengan regulasi serupa di negara lain. Hal ini disebabkan, hingga tahun 2019 terdapat 44 negara yang telah menerapkan asas kewarganegaraan ganda (*dual citizenship*).³ Kondisi tersebut tentu saja menimbulkan persoalan manakala WNI telah menerima status kewarganegaraan dari negara lain, sementara itu Pemerintah Indonesia tidak memperoleh notifikasi terkait hal tersebut. Hal itu dapat berdampak WNI yang telah menerima kewarganegaraan lainnya menjadi berkewarganegaraan ganda, karena tidak adanya proses administratif kehilangan kewarganegaraan.

Namun, selain hukum kewarganegaraan, salah satu regulasi yang harus diperhatikan oleh Pemerintah Indonesia adalah hukum Pemilu suatu negara. Hal itu disebabkan, ketentuan dalam Pasal 23 huruf g menyatakan bahwa setiap warga negara Indonesia secara otomatis akan kehilangan status kewarganegaraannya apabila turut serta dalam pemilihan sesuatu yang bersifat

- 1 Muhamad Beni Kurniawan, "Penggunaan Diskresi Dalam Pemberian Status Kewarganegaraan Indonesia Terhadap Arcandra Tahar Ditinjau Dari Asas Pemerintahan Yang Baik," *Jurnal Penelitian Hukum De Jure* 18, no. 2 (2018): 149, <https://doi.org/10.30641/dejure.2018.v18.149-162>.
- 2 Ahmad Gelora Mahardika, "Diskualifikasi Calon Kepala Daerah Terpilih Serta Penyelesaiannya Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia," *Electoral Governance* 3, no. 1 (2021): 51-69.
- 3 Arnfinn H. Midtbøen, "Dual Citizenship in an Era of Securitisation: The Case of Denmark," *Nordic Journal of Migration Research* 9, no. 3 (2019): 293, <https://doi.org/10.2478/njmr-2019-0014>.

ketatanegaraan untuk suatu negara asing.

Salah satu negara yang memperbolehkan WNA untuk terlibat dalam proses pemilihan adalah Filipina. Merujuk pada Section 9 *an Act Republic No. 8189 Providing For a General Registration of Voters, Adopting a System of Continuing Registration, Prescribing The Procedures Thereof And Authorizing The Appropriation of Funds Therefore* yang menjadi dasar hukum pelaksanaan Pemilu di Filipina menyatakan bahwa: *All citizens of the Philippines not otherwise disqualified by law who are at least eighteen (18) years of age, and **who shall have resided in the Philippines for at least one (1) year**, and in the place wherein they propose to vote, for at least six (6) months immediately preceding the election, may register as a voter.*

Ketentuan tersebut menjadi dasar hukum untuk memberikan kesempatan bagi WNI yang telah tinggal di Filipina selama 1 (satu) tahun untuk ikut memilih dalam Pemilu di Filipina.

Diperbolehkannya WNA untuk ikut terlibat dalam proses Pemilu di Filipina secara tersirat juga tertulis dalam Section 10 *Act Republic No. 8189* yang menyatakan bahwa pemilih yang memenuhi syarat harus mengisi form yang berisi biodata, antara lain:

- a. *Name, surname, middle name, and/or maternal surname;*
- b. *Sex;*
- c. *Date, and place of birth;*
- d. *Citizenship;*
- e. *Civil status, if married, name of spouse;*
- f. *Profession, occupation or work;*
- g. *Periods of residence in the Philippines and in the place of registration;*
- h. *Exact address with the name of the street and house number for location in the precinct maps maintained by the local office of the Commission, or in case there is none, a brief description of his residence, sitio, and barangay;*
- i. *A statement that the applicant possesses all the qualifications of a voter;*
- j. *A statement that the applicant is not a registered voter of any precinct; and*
- k. *Such information or data as may be required by the Commission.*

Terlihat dari form tersebut diatas, adanya keterangan kewarganegaraan menjadi penjelasan bahwa pemilih dalam Pemilu di Filipina tidak semata-mata warga negara Filipina semata.

Kondisi ini menjadi persoalan, dikarenakan berdasarkan data KPU terdapat 4.515 WNI yang mempunyai hak pilih di Filipina. Ketidaktahuan WNI terhadap adanya ketentuan UU No.12/2006 tentang Kewarganegaraan RI yang menyatakan bahwa setiap WNI akan kehilangan status kewarganegaraannya bilamana ikut memilih dalam Pemilu di negara lain akan berimplikasi terhadap hilangnya status kewarganegaraan Indonesia yang mereka anut. Konsekuensi dari kehilangan status kewarganegaraan tersebut akan berdampak pula terhadap hak konstitusional mereka untuk memilih ataupun dipilih dalam Pemilu.

4. Implikasi Keterlibatan Pemilih Non-WNI dalam Pemilu Indonesia

Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945 menyatakan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Esensi kedaulatan tersebut dimaknai bahwa rakyat mempunyai daulat untuk memilih calonnya secara mandiri melalui kontestasi yang adil. Hal ini sejalan dengan pendapat Schumpeter yang menyatakan bahwa Pemilu adalah *“that institutional arrangement for arriving at political decisions in which individuals acquire the power to decide by means of a competitive struggle for the people’s vote”*.⁴

Merujuk pada pendapat Lihiru salah satu prinsip dalam pelaksanaan Pemilu yang demokratis adalah *Equality of all citizens before the law* bukan *Equality of all people before the law*.⁵ Penggunaan frase *citizens* bukan *People* bermakna bahwa yang mempunyai hak untuk memilih dalam Pemilu adalah warga negara Indonesia bukan warga negara asing. Disisi lain, mengacu pada pembahasan sub bab sebelumnya, WNI yang telah menerima status kewarganegaraan dari negara lain baik secara otomatis maupun sukarela maka hilang status kewarganegaraannya. Begitu pula dengan WNI yang telah mengikuti proses ketatanegaraan di negara lain meskipun bukan kewajiban, maka hilang pula status kewarganegaraannya. Disisi lain, Pasal 1 angka 34 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu menyatakan bahwa Pemilih adalah Warga Negara Indonesia yang sudah genap berumur 17 (tujuh belas) tahun atau lebih, sudah kawin, atau sudah pernah kawin. Oleh karena itulah, dapat disimpulkan bahwa dalam kontestasi Pemilu di Indonesia terdapat potensi adanya pemilih yang tidak selayaknya mempunyai hak pilih terlibat dalam kontestasi (*fraud voters*).

Hak pilih adalah hak fundamental yang menjadi tanggung jawab warga negara.⁶ Oleh karena itulah, ketika terjadi kecurangan dalam pemilihan, maka demokrasi berpotensi akan menjadi korban. Kehadiran *fraud voters* dalam Pemilu menurut Perez-Curiel merupakan salah satu pelanggaran asas Pemilu yaitu adil (*fair*).⁷ Hal tersebut senada dengan pertimbangan hukum dalam Putusan Pengadilan Arizona dalam perkara *Purcell vs Gonzalez (2006)* yang menyatakan bahwa:⁸

Confidence in the integrity of our electoral processes is essential to the functioning of our participatory democracy. Voter fraud drives honest citizens out of the democratic process and breeds distrust of our government. Voters who fear their legitimate votes will be outweighed by fraudulent ones will feel disenfranchised

4 A. Coles Kimberley, “Election Day: The Construction of Democracy through Technique,” *Cultural Anthropology* 19, no. 4 (2004): 551–80, <https://doi.org/10.1525/can.2004.19.4.551>.

5 Victoria Melkisedeck Lihiru, “Exploring Suitable Electoral Systems for Promotion of Women’s Representation in Tanzania and Rwanda,” *African Studies Quarterly* 21, no. 3 (2022): 61–75.

6 Diastama Anggita Ramadhan, “The Limitation of Voting Rights for People with Permanent Mental Disabilities in Indonesia: A Debate between Reasonable and Unreasonable Rights,” *Cogent Social Sciences* 7, no. 1 (2021): 1–14, <https://doi.org/10.1080/23311886.2021.1932032>.

7 Concha Pérez-Curiel, Ricardo Domínguez-García, and Gloria Jiménez-Marín, “Public Sphere and Misinformation in the U.S. Election: Trump’s Audience and Populism Indicators in the COVID-19 Context,” *Journalism and Media* 2, no. 3 (2021): 335–50, <https://doi.org/10.3390/journalmedia2030020>.

8 Pamela Karlan, “Democracy and Disdain,” *Harvard Law Review* 126, no. 1 (2012): 57–78.

Padahal, mengacu pada Pasal 22E ayat (1) UUD NRI 1945 menyatakan bahwa Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali. Eksistensi asas-asas Pemilu dalam konstitusi bersifat integratif, dalam artian pelanggaran terhadap salah satu asas akan menyebabkan inkonstitusionalitas Pemilu.

Salah satu persoalan yang terjadi adalah potensi inkonstitusionalitas tersebut bukan karena kealpaan, melainkan dikarenakan proses verifikasi yang tidak selaras dengan proses administratif dalam Undang-Undang Kewarganegaraan RI. Apabila munculnya *fraud voters* disebabkan oleh proses verifikasi administratif yang belum terintegrasi dengan sistem hukum kewarganegaraan ataupun pemilu negara lain, maka hal itu dapat menciptakan pelanggaran konstitusionalitas Pemilu. Konsepsi tersebut juga disepakati oleh Weir yang menyatakan bahwa:⁹

If fraudulent voting is occurring or perceived due to careless verification practices, it can harm the outcome of an election. Voter fraud impacts the constitutional and inalienable right for U.S. citizens to have a collective voice in their choice for the nation's leaders. Fraud diminishes election fairness and integrity. Unaddressed, fraud can affect the outcome of elections, whether by a literal effect on the number of legitimate votes, or by eroding trust in the integrity of the election.

Oleh karena itulah, pelaksanaan Pemilu dengan menghadirkan eks-WNI yang berpotensi sudah tidak mempunyai kompetensi untuk memilih dalam Pemilu adalah pelanggaran konstitusi yaitu amanat untuk menghadirkan Pemilu yang adil sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 22E UUD NRI 1945.

5. Rekonstruksi dan Reharmonisasi Regulasi Pemilu dan Kewarganegaraan

Salah satu akar filosofis munculnya persoalan inkonstitusionalitas Pemilu yang diakibatkan oleh proses administrasi kehilangan kewarganegaraan menggambarkan masih jauhnya proses untuk menciptakan Pemilu yang selaras dengan konstitusi dan Undang-Undang. Pada hakikatnya persoalan ini bermuara dari disharmoninya regulasi tentang Pemilu dan hukum kewarganegaraan yang berlaku di Indonesia.

Hukum kewarganegaraan pada dasarnya adalah tatanan regulasi yang tidak bisa berdiri sendiri, hal itu disebabkan hukum kewarganegaraan selalu berkorelasi dengan hukum internasional. Sebagai contoh dalam proses pewarganegaraan (naturalisasi), sistem hukum Indonesia mewajibkan siapapun yang berkeinginan untuk menjadi warga negara Indonesia diwajibkan untuk melepaskan status kewarganegaraan lainnya. Hal itu juga berlaku bagi WNI yang berkeinginan untuk alih status kewarganegaraan, maka WNI tersebut wajib untuk melepaskan status kewarganegaraan Indonesianya. Hal ini sebagai konsekuensi implementasi UU No.12/2006 tentang Kewarganegaraan RI yang tidak mengenal kewarganegaraan ganda (*dual citizenship*).

9 Kellie J. Weir, "Safeguarding Democracy: Increasing Election Integrity Through Enhanced Voter Verification," *Security*, no. June (2017): 1-55, <https://apps.dtic.mil/sti/pdfs/AD1046101.pdf>.

Namun, implikasi dari konsistensi sikap negara untuk menerapkan asas kewarganegaraan tunggal berdampak terhadap konstitusionalitas Pemilu. Hal itu disebabkan, banyak ditemukan WNI yang secara sadar maupun tidak sadar memperoleh status kewarganegaraan negara lainnya. Kondisi ini kemudian memunculkan potensi banyak pemilih yang berpaspor ganda yang berpartisipasi dalam Pemilu. Pada hakikatnya pemilih berpaspor ganda tersebut tidak dapat lagi disebut sebagai WNI, yang bermakna tidak mempunyai kualitas untuk menjadi pemilih sebagaimana yang diatur dalam UU No.7/2017 tentang Pemilu. Oleh karena itulah, diperlukan rekonstruksi pengaturan terkait hukum Pemilu dan Kewarganegaraan dalam sistem hukum Indonesia.

D. Penutup

Pemilu sebagai sarana kontestasi politik adalah satu-satunya mekanisme transisi kekuasaan yang diatur dalam negara demokrasi. Oleh karena itulah, Pemilu sepatutnya diselenggarakan berdasarkan konstitusi dan Undang-Undang. Akan tetapi, problematika administratif dalam UU No.12/2006 tentang Kewarganegaraan RI berpotensi untuk menghadirkan *fraud voters*. Kondisi tersebut secara normatif berimplikasi terhadap potensi lahirnya inkonstitusionalitas penyelenggaraan Pemilu.

Rekonstruksi tersebut dapat dilakukan dengan dua alternatif, yaitu *Pertama*, memaknai ulang definisi Pemilih dalam UU No.7/2017 tentang Pemilu. Pemaknaan pemilih yang diwajibkan harus warga negara Indonesia membuat WNA eks-WNI pada hakikatnya sudah tidak mempunyai hak lagi untuk memilih ataupun dipilih dalam Pemilu. Pendefinisian ulang untuk memberikan kepastian hukum bagi eks- WNI tersebut dapat dilakukan dengan mengubah definisi pemilih menjadi sebagai berikut:

Pemilih adalah Warga Negara Indonesia atau Warga Negara Asing yang mempunyai paspor Indonesia yang sudah genap berumur 17 (tujuh belas) tahun atau lebih, sudah kawin, atau sudah pernah kawin.

Perubahan tersebut memang terasa janggal, seakan-akan Pemerintah memberikan legitimasi untuk warga negara Indonesia yang berkeinginan untuk menganut kewarganegaraan ganda. Oleh karena itulah, solusi tersebut pada dasarnya hanya untuk menjamin konstitusionalitas Pemilu, akan tetapi berpotensi untuk tidak selaras dengan Undang-Undang Kewarganegaraan.

Alternatif *Kedua*, perubahan dalam Undang-Undang Kewarganegaraan dengan menerapkan kewarganegaraan ganda tidak terbatas. Dalam artian, semua WNI diperbolehkan untuk menganut dua kewarganegaraan. Hal ini dapat dilakukan dengan melakukan perubahan sejumlah pasal dalam UU No.12/2006 tentang Kewarganegaraan RI. Akan tetapi, hal tersebut akan kontradiktif dengan politik hukum Indonesia yang memberikan supremasi terhadap kewarganegaraan tunggal. Tidak sepatutnya inkonstitusionalitas Pemilu menjadi argumentasi untuk mengubah politik hukum kewarganegaraan Indonesia.

Alternatif *Ketiga*, adalah dengan melakukan riset ataupun penyamaan persepsi terkait hukum Pemilu dan hukum Kewarganegaraan Indonesia dengan negara lainnya. Pemerintah Indonesia harus melakukan koordinasi dengan 44 negara yang menganut asas kewarganegaraan ganda. Koordinasi

tersebut dapat dilakukan dalam bentuk *Memorandum of Understanding* dengan negara-negara tersebut terkait pemberian data WNI yang berkeinginan untuk alih status kewarganegaraan.

Selain itu, Pemerintah perlu untuk melakukan riset secara mendalam terkait Undang-Undang Pemilu di seluruh negara di dunia. Hal ini perlu dilakukan untuk memetakan negara-negara manakah yang memberikan kesempatan bagi WNA untuk ikut terlibat dalam pemilihan. Kondisi tersebut perlu dilakukan sebagai upaya untuk memastikan tidak ada lagi kasus WNI yang hilang status kewarganegaraannya diakibatkan menggunakan hak pilihnya dalam proses ketatanegaraan di negara lain.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

Ibrahim, Johni. *Teori Dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. Malang: Bayumedia Publishing, 2007

B. Makalah/Artikel/Prosiding/Hasil Penelitian

Ananda, D. "Electoral Bonds: A Peril To Democracy and Transparent Elections in India." *Journal of Liberty and International Affairs* 9, no. 1 (2023): 89–100. <https://doi.org/10.47305/JLIA2391090a>.

Arniti, Ni Ketut. "Partisipasi Politik Masyarakat Dalam Pemilihan Umum Legislatif Di Kota Denpasar." *Jurnal Ilmiah Dinamika Sosial* 4, no. 2 (2020): 329. <https://doi.org/10.38043/jids.v4i2.2496>

Bachtiar, Farahdiba Rahma. "Pemilu Indonesia: Kiblat Negara Demokrasi Dari Berbagai Representasi." *Jurnal Politik Profetik* 3, no. 1 (2014): 2014.

Gelora Mahardika, Ahmad. "Politik Hukum Undang-Undang Kewarganegaraan Sebagai Optimalisasi Peran Negara Terhadap Sepakbola Di Indonesia." *Jurnal Hukum Respublica* 21, no. 2 (2021): 1–11. <https://doi.org/10.31849/respublica.v21i2.8302>.

Haxhiu, Sadik, and Avni H Alidemaj. "Representative Democracy-Its Meaning and Basic Principles JURIDICA." *Acta Universitatis Danubius* 17, no. 2 (2021): 76.

Jati, Wasisto Raharjo. "Revitalisasi Voice Sebagai Hak Politik Warga Kota Di Indonesia: Suatu Kajian Konseptual." *Jurnal HAM* 13, no. 3 (2022): 429. <https://doi.org/10.30641/ham.2022.13.429-444>.

Karlan, Pamela. "Democracy and Disdain." *Harvard Law Review* 126, no. 1 (2012): 57–78.

Karundeng, Marlan. "Perilaku Politik Warga Negara Indonesia Keturunan Tionghoa Dalam Pemilihan Presiden Dan Wakil Presiden Tahun 2014 Di Kota Manado Kecamatan Wenang." *Politico: Journal Ilmu Politik* 1, no. 7 (2015): 1–21.

Kerwin, Donald, Daniela Alulema, Michael Nicholson, and Robert Warren. *Statelessness in the United States: A Study to Estimate and Profile the US Stateless Population. Journal on Migration and Human Security*. Vol. 8, 2020. <https://doi.org/10.1177/2331502420907028>.

Kimberley, A. Coles. "Election Day: The Construction of Democracy through Technique." *Cultural Anthropology* 19, no. 4 (2004): 551–80. <https://doi.org/10.1525/can.2004.19.4.551>.

Kurniawan, Muhamad Beni. "Penggunaan Diskresi Dalam Pemberian Status Kewarganegaraan Indonesia Terhadap Arcandra Tahar Ditinjau Dari Asas Pemerintahan Yang Baik." *Jurnal Penelitian Hukum De Jure* 18, no. 2 (2018): 149. <https://doi.org/10.30641/dejure.2018.v18.149-162>.

Lihiru, Victoria Melkisedeck. "Exploring Suitable Electoral Systems for Promotion of Women's Representation in Tanzania and Rwanda." *African Studies Quarterly* 21, no. 3 (2022): 61–75.

- Lubbi, Muhammad Malikul. "Analisis Sistem Pemilihan Umum Noken Di Provinsi Papua Dalam Prinsip Demokrasi Dan Sistem Hukum Nasional." *Dharmasiswa* 1, no. July (2021): 1–15.
- Mahardika, Ahmad Gelora. "Diskualifikasi Calon Kepala Daerah Terpilih Serta Penyelesaiannya Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia." *Electoral Governance* 3, no. 1 (2021): 51–69.
- Midtbøen, Arnfinn H. "Dual Citizenship in an Era of Securitisation: *The Case of Denmark*." *Nordic Journal of Migration Research* 9, no. 3 (2019): 293. <https://doi.org/10.2478/njmr-2019-0014>.
- Pardede, Marulak. "Implikasi Sistem Pemilihan Umum Indonesia." *Jurnal Rechtsvinding: Media Pembinaan Hukum Nasional* 3, no. 1 (2014): 85. <https://doi.org/10.33331/rechtsvinding.v3i1.58>.
- Pawestri, A., I. Wahyuliana, and L. D. Nugroho. "The Restrictions on the Beach Tourism Destination Development as an Effort for Environmental Preservation." *IOP Conference Series: Earth and Environmental Science* 1181, no. 1 (2023): 1–7. <https://doi.org/10.1088/1755-1315/1181/1/012014>.
- Pérez-Curiel, Concha, Ricardo Domínguez-García, and Gloria Jiménez-Marín. "Public Sphere and Misinformation in the U.S. Election: Trump's Audience and Populism Indicators in the COVID-19 Context." *Journalism and Media* 2, no. 3 (2021): 335–50. <https://doi.org/10.3390/journalmedia2030020>.
- Ramadhan, Diastama Anggita. "The Limitation of Voting Rights for People with Permanent Mental Disabilities in Indonesia: A Debate between Reasonable and Unreasonable Rights." *Cogent Social Sciences* 7, no. 1 (2021): 1–14. <https://doi.org/10.1080/23311886.2021.1932032>.
- Rung, Daile Lynn. "COVID-19 and Policy-Induced Inequalities: Exploring How Social and Economic Exclusions Impact 'Temporary' Migrant Men's Health and Wellbeing in Australia." *International Journal of Environmental Research and Public Health* 20, no. 13 (2023): 6193. <https://doi.org/10.3390/ijerph20136193>.
- Salim, Andi Agus, Rizaldy Anggriawan, and Mohammad Hazyar Arumbinang. "Dilemma of Dual Citizenship Issues in Indonesia: A Legal and Political Perspective." *Journal of Indonesian Legal Studies* 7, no. 1 (2022): 101–54. <https://doi.org/10.15294/jils.v7i1.53503>.
- Suphanchaimat, Rapeepong, Phusit Prakongsai, Supon Limwattananon, and Anne Mills. "Impact of the Health Insurance Scheme for Stateless People on Inpatient Utilization in Kraburi Hospital, Thailand." *Risk Management and Healthcare Policy* 9 (2016): 261–69. <https://doi.org/10.2147/RMHP.S117173>.

C. Internet

- Kellie J. Weir. "Safeguarding Democracy: Increasing Election Integrity Through Enhanced Voter Verification." *Security*, no. June (2017): 1–55. <https://apps.dtic.mil/sti/pdfs/AD1046101.pdf>.

BIODATA PENULIS

Ahmad Gelora Mahardika, menyelesaikan pendidikan sarjana di Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada dan Magister Ilmu Hukum di Universitas Indonesia. Sempat mengenyam pendidikan non-formal di Ponpes Al-Munawwir, Krapyak Yogyakarta serta pelatihan non-degree di Case Western Reserve University, Ohio dalam program International Visitor Leadership Program dan Pertukaran di Universitas Per Stranieri di Perugia Italia. Saat ini menjadi Dosen di UIN Sayyid Ali Rahmatullah Tulungagung.

RECALL ELECTION: MEKANISME DEMOKRATISASI PASCA PEMILU
(*Recall Election: Post-Election Democratization Mechanism*)

Moch. Marsa Taufiqurrohman

Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran
Lantai 2 Menara Danareksa, Jl. Medan Merdeka Sel. Nomor14, Gambir, Jakarta Pusat, DKI Jakarta
e-mail: moch23009@mail.unpad.ac.id

Bima Rico Pambudi

Fakultas Hukum Universitas Jember
Jl. Kalimantan Nomor 37, Kabupaten Jember, Jawa Timur, 68121
e-mail: bimaricop@gmail.com

Mohammad Ircham Maulana

Fakultas Hukum Universitas Jember
Jl. Kalimantan Nomor 37, Kabupaten Jember, Jawa Timur, 68121
e-mail: mohammadirchamm1@gmail.com

Abstrak

Minimnya peran dan partisipasi rakyat dalam memantau langsung jalannya pemerintahan pasca Pemilu perlu dikaji ulang. Proses pemilihan umum (Pemilu tidak hanya terhenti pada proses pra dan pada saat pemilihan. Proses Pemilu juga mencakup proses pasca Pemilu. Meskipun dalam negara demokrasi, rakyat menduduki kedudukan tertinggi dalam sistem ketatanegaraan, namun peran rakyat dalam pemerintahan hanya dianggap terbatas sebelum dan pada saat pemilihan umum. Artikel ini bertujuan untuk memberikan rakyat cara yang efektif dan efisien untuk terlibat dalam pemerintahan sebagai bentuk proses demokrasi pasca Pemilu. Artikel ini mencoba memberikan wawasan tentang kebutuhan sebuah metode partisipasi rakyat pasca pemilihan umum. Dengan memadukan metode penelitian yuridis normatif dan *Reform Oriented Research*, artikel ini bertujuan untuk mengkaji kemungkinan penerapan metode *Recall Elections* sebagai bentuk upaya peningkatan peran masyarakat pasca Pemilu. Salah satu bentuk peningkatan peran masyarakat pasca Pemilu melalui *Recall Elections* adalah pengawasan langsung oleh rakyat terhadap wakil-wakilnya yang telah dipilih dalam proses Pemilu. Pada akhirnya, Puncaknya, artikel ini mempertimbangkan beberapa opsi untuk mengembangkan strategi normatif dan politik dalam melaksanakan *Recall Elections* sebagai bentuk demokratisasi yang meluas pasca Pemilu di Indonesia.

Kata kunci: Recall Elections, Anggota Legislatif, Sistem Politik, Pemilihan Umum, Mahkamah Pemilihan Umum.

Abstract

The people's lack of role and participation in directly monitoring the running of the government after the general election needs to be reviewed. The general election process continues beyond the pre-election process and during the election. The general election process also includes post-election processes. Even though in a democracy, the people occupy the highest position in the constitutional system, the people's role in government has only been considered limited before and during general elections. This article aims to provide the people with an effective and efficient way to get involved in government as a form of post-election democratic process. This article provides insight into the need for a method of popular participation after the general election. By combining

normative juridical research methods and reform-oriented research, this article aims to examine the probability of implementing the Recall Elections method as a form of effort to increase the role of the people after the general election. A form of increasing the people's role after the general election through Recall Elections is direct supervision by the people of their representatives elected in the general election process. Ultimately, this article considers several options for developing normative and political strategies for implementing Recall Elections as a form of post-election widespread democratization in Indonesia.

Keywords: Recall Elections, Legislative Members, Political System, General Elections, General Election Court.

A. Pendahuluan

Proses demokrasi memang ditandai dengan tersedianya media partisipasi rakyat terhadap negara melalui Pemilu. Proses Pemilu tidak hanya terhenti pada proses pra dan pada saat pemilihan. Proses Pemilu juga meliputi proses pasca pemilihan.¹ Namun, Sejauh ini posisi rakyat terhadap negara tampaknya hanya diterjemahkan sesempit kemampuan untuk memilih dalam pemilihan umum (Pemilu). Setelah Pemilu berlangsung, keterlibatan praktis rakyat dalam kebijakan pemerintah berkurang.² Padahal, seharusnya demokrasi tidak hanya ditandai dengan adanya pemilihan reguler, tetapi juga harus menangani aspek-aspek lain seperti partisipasi berkelanjutan. Posisi rakyat dalam proses pengambilan keputusan tampaknya hanya diterjemahkan sesempit kemampuan untuk memilih pejabat negara.³ Demokrasi di Indonesia hanya berkutat tentang menyepakati siapa yang berwenang dan berkuasa.⁴ Setelah proses pra dan saat Pemilu berakhir, keterlibatan rakyat dalam aktivitas turut mengalami degradasi.

Dampak dari penyederhanaan makna demokrasi tersebut terlihat dalam beberapa kebijakan yang diadopsi oleh pemerintah. Produk undang-undang dan kebijakan publik yang dihasilkan pemerintah seringkali dianggap tidak sesuai atau bahkan bertentangan dengan kebutuhan yang dihadapi rakyat. Efektivitas serap aspirasi pada masa reses oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) juga dipertanyakan.⁵ Hal tersebut ditandai dengan meningkatnya sejumlah protes ketidakpuasan sejak beberapa waktu terakhir. Di antaranya penolakan terhadap Rancangan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (RKUHP) dan Revisi Undang-Undang Komisi Pemberantasan Korupsi (RUU KPK),⁶

- 1 Dimitri Landa and Ryan Pevnick, "Representative Democracy As Defensible Epistocracy," *American Political Science Review* 114, Nomor 1 (Februari 2020): 5, <https://doi.org/10.1017/S0003055419000509>.
- 2 Muhammad Nizar Kherid, *Evaluasi Sistem Pemilu Di Indonesia 1955-2019: Sebuah Perspektif Pluralisme Hukum*, vol. 1 (Jakarta: PT. Rayyana Komunikasindo, 2021), 30.
- 3 Adi Kusumaningrum, "Improving Indonesia's Commitment to Open Government Partnership through Online Petitions" *Indonesian Journal of International Law* 16 (2018), 275.
- 4 *Ibid.*, 276.
- 5 Temuan survei dari *Centre for Strategic for International Studies* (CSIS) menemukan bahwa DPR hasil Pemilu legislatif justru tidak memiliki hubungan yang dekat dengan konstituennya. Laporan Hasil Survei Nasional - 3 Tahun Jokowi: Kenaikan Elektoral & Kepuasan Publik, *Centre for Strategic and International Studies* (CSIS), 24.
- 6 Tri Kurnia Yunianto, "Ribuan Mahasiswa Akan Demonstrasi Tolak RKUHP Dan UU KPK Selama 2 Hari," <https://katadata.co.id/berita/2019/09/23/ribuan-mahasiswa-akan-demonstrasi-tolak-rkuhp-dan-uu-kpk-selama-2-hari> (diakses pada 28 Juni 2020).

Omnibus Law Cipta Kerja,⁷ Revisi Undang-Undang Mineral dan Batubara,⁸ Rancangan Undang-Undang Haluan Ideologi Pancasila,⁹ hingga ketidakpuasan rakyat terhadap kenaikan iuran Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS) Kesehatan.¹⁰

Sejumlah protes yang dilakukan rakyat di atas adalah bukti nyata dari buruknya kinerja legislasi DPR yang tidak melaksanakan reses dengan maksimal. Padahal, reses merupakan kegiatan yang wajib dilakukan sebagai bentuk partisipasi rakyat dalam perumusan kebijakan.¹¹ Dalam hal ini, reses seharusnya menjadi media bagi rakyat untuk menyampaikan aspirasinya atas isu tertentu kepada anggota DPR untuk diperjuangkan agar menjadi materi muatan dalam rancangan undang-undang terkait melalui sidang paripurna.¹²

Klaim ini didukung oleh jajak pendapat yang dilakukan Kompas pada 2017 di mana mayoritas responden mengatakan bahwa mereka tidak puas terhadap kinerja legislasi DPR (75,4%) dan komitmen DPR dalam memperjuangkan kepentingan rakyat (74,9%).¹³ Selain itu, survei dari *Centre for Strategic and International Studies* (CSIS) tahun 2017 menunjukkan bahwa 95,2% masyarakat tidak pernah mengikuti kegiatan reses. Yang lebih parah, 95,6% masyarakat merasa tidak pernah berkomunikasi dengan DPR.¹⁴ Dengan demikian hal tersebut kemudian menimbulkan pertanyaan besar, di mana sebenarnya relasi antara DPR dan konstituennya berada?

Hal ini menjadi ironis karena dalam konsep demokrasi perwakilan, keberadaan anggota DPR di parlemen tidak lain adalah untuk mengambil keputusan yang menguntungkan rakyat.¹⁵ Hal ini merupakan konsekuensi logis dari posisinya sebagai mandataris rakyat yang dipilih melalui Pemilu.¹⁶ Tanpa hak suara dari rakyat, mereka tidak akan pernah memiliki kewenangan legislasi tersebut. Dengan kata lain, seharusnya anggota DPR mengutamakan kepentingan rakyat dan patuh dengan kehendak rakyat (khususnya yang disampaikan melalui prosedur reses secara formal) sebagai pemegang kekuasaan tertinggi.¹⁷ Terhadap pelanggaran atas tujuan dari pemberian mandat ini, seharusnya demokrasi memberikan sarana bagi rakyat untuk melakukan kontrol secara langsung.

7 Tempo.co, "Buruh Berkeras Demonstrasi Tolak Omnibus Law 30 April 2020," Tempo.co, <https://nasional.tempo.co/read/1334116/buruh-berkeras-demonstrasi-tolak-omnibus-law-30-april-2020> (diakses 28 Juni 2020).

8 Kontan.co.id, "Demo Tolak Uu Minerba - Dinilai cacat formil, ramai-ramai gugat UU Minerba ke MK pekan depan," Kontan.co.id, <https://www.kontan.co.id/tag/demo-tolak-uu-minerba> (diakses 27 Juni 2020).

9 Detiknews, "Aksi Demonstrasi Tolak RUU HIP Bergejolak di Berbagai Daerah," detiknews, <https://news.detik.com/foto-news/d-5069979/aksi-demonstrasi-tolak-ruu-hip-bergejolak-di-berbagai-daerah> (diakses 27 Juni 2020).

10 Tempo.co, "Penolakan Kenaikan Iuran BPJS Kesehatan Kian Meluas," Tempo.co, <https://bisnis.tempo.co/read/1342491/penolakan-kenaikan-iuran-bpjs-kesehatan-kian-meluas> (diakses 27 Juni 2020).

11 Erika Sisilia Wenas, Alfon Kimbal, and Neni Kumayas, "Efektivitas Pelaksanaan Kegiatan Reses Anggota DPRD Kota Tomohon," *GOVERNANCE* 1, Nomor 2 (2021): 12.

12 Wenas, Kimbal, and Kumayas, 12–13.

13 N. F. N. Efriza, "Eksistensi Partai Politik Dalam Persepsi Publik [The Existence of The Political Parties in Public Perception]," *Jurnal Politica Dinamika Masalah Politik Dalam Negeri Dan Hubungan Internasional* 10, Nomor 1 (2019): 17.

14 Efriza, 18.

15 Reza Syawawi, "Memutus Oligarki Dan Klientisme Dalam Sistem Politik Indonesia Melalui Pembaharuan Pengaturan Pendanaan Partai Politik Oleh Negara," *Jurnal Legislasi Indonesia* 18, Nomor 1 (2021): 35.

16 Syawawi, 33.

17 Syawawi, 37.

Rakyat bisa saja melakukan demonstrasi sebagai penolakan atas kebijakan yang merugikan mereka. Namun apakah cara ini efektif? Faktanya, RKUHP, Omnibus Law Cipta Kerja, dan Revisi UU KPK yang dihantam gelombang demonstrasi besar-besaran tetap disahkan sebagai undang-undang.¹⁸

Dengan demikian opsi terakhir adalah melakukan pergantian antar waktu [PAW] atau yang disebut juga sebagai *recall* dimana anggota DPR dapat ditarik dari jabatannya untuk kemudian digantikan oleh anggota DPR yang baru sebelum masa jabatannya berakhir. Sayangnya, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 sebagaimana diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3) dan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik (UU Parpol) yang mengatur mekanisme *recall* ini tidak memberikan batasan yang jelas mengenai pemberlakuan *recall* dan cenderung memberikan porsi yang terlalu besar kepada partai politik (Parpol) alih-alih menjadikan kehendak rakyat sebagai pertimbangan utama.¹⁹ Dengan demikian, keterlibatan rakyat sebagai atasan langsung dari anggota DPR semakin dipertanyakan.

Apabila dikaitkan dengan pengelolaan keuangan negara (mengingat DPR juga memiliki fungsi anggaran), ketiadaan mekanisme kontrol yang efektif ini dapat menjadi insentif yang buruk bagi anggota DPR untuk melakukan korupsi. Untuk apa bekerja secara taat asas dan prosedur jika rakyat tidak bisa menghukum pelanggaran atas hal tersebut?²⁰ Selain kecuali melakukan upaya hukum pidana yang bergantung pada inisiatif Kejaksaan Republik Indonesia (Kejaksaan RI) dan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK)?²¹

Dalam perspektif hukum dan ekonomi anggota DPR diasumsikan sebagai makhluk rasional yang akan selalu berupaya memaksimalkan manfaat yang diperolehnya (dalam hal ini adalah jabatan anggota DPR dengan kewenangannya untuk menentukan rancangan APBN) dengan biaya serendah mungkin.²² Sudah menjadi rahasia umum bahwa biaya politik untuk menjadi anggota DPR terbilang mahal.²³ Dengan kondisi demikian, otomatis dalam melaksanakan pekerjaannya seorang anggota DPR berkepentingan untuk mencari keuntungan guna menutup biaya politik tersebut, dan satu-satunya cara untuk memperoleh dana dalam jumlah besar dengan jabatannya

18 Munawar Munawar, Marzuki Marzuki, and Ibnu Affan, "Analisis Dalam Proses Pembentukan Undang-Undang Cipta Kerja Perspektif Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan," *Jurnal Ilmiah METADATA* 3, Nomor 2 (2021): 113.

19 Nike K. Rumokoy, "Kajian Yuridis Tentang Hak *Recall* Partai Politik dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia," *Jurnal Hukum Unsrat* 20, Nomor 1 (2012): 2-3.

20 Pramudya A. Oktavinanda, "Perlindungan Hak Tersangka Dalam Perspektif Hukum Dan Ekonomi (The Protection of Criminal Suspects' Rights in Law & Economics Perspective)," *Forthcoming in Jurnal Teropong Edisi RUU KUHP*, 2015, 10.

21 Yasmirah Mandasari Saragih, Teguh Prasetyo, and Jawade Hafidz, "Analisis Yuridis Kewenangan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) Sebagai Penuntut Pelaku Tindak Pidana Korupsi," *UNIFIKASI: Jurnal Ilmu Hukum* 5, Nomor 1 (2018): 56.

22 Pramudya A. Oktavinanda, "Positivisme Hukum Dan Pendekatan Hukum Dan Ekonomi-Suatu Pembelaan (Legal Positivism and Law and Economics-A Defense)," in *Third Indonesian National Conference of Legal Philosophy*, 2013, 1-2.

23 Diah Ayu Pratiwi, "Sistem Pemilu Proporsional Daftar Terbuka Di Indonesia: Melahirkan Korupsi Politik?," *Jurnal Trias Politika* 2, Nomor 1 (2018): 15.

adalah melakukan korupsi.²⁴ Akibatnya, anggota DPR justru tidak fokus menjalankan legislasi yang berkualitas (sebagaimana terlihat dari rendahnya kepuasan rakyat dalam uraian di atas) dan cenderung melakukan reses seadanya (mengingat untuk melakukan reses ke daerah juga memerlukan biaya yang tidak sedikit).²⁵ Oleh karena itu tidak mengherankan jika Amin Santono, Irgan Chairil, dan Sukiman yang semuanya adalah anggota DPR RI periode 2014-2019 menjadi terpidana dalam kasus suap anggaran APBN yang melibatkan sejumlah pejabat daerah.²⁶ Hal ini jelas berdampak pada kualitas demokrasi perwakilan karena anggota DPR yang seharusnya membantu pembangunan daerah dengan penetapan APBN justru malah memanfaatkan APBN untuk keuntungannya sendiri.²⁷

Ketidakpuasan rakyat tentang kebijakan yang diambil oleh pemerintah dapat menjadi sinyal, bahwa proses perumusan kebijakan membutuhkan mekanisme keterlibatan rakyat pasca Pemilu yang secara representatif mampu membuat kebijakan yang pro rakyat. Terlebih, saat ini tidak ada mekanisme yang ada di Indonesia yang mampu secara memadai untuk memberikan peran bagi rakyat pasca Pemilu. Secara lebih rinci belum ada sebuah metode yang mampu memberikan wadah bagi rakyat untuk mengawasi pilihannya/wakil-wakilnya yang telah mereka pilih pasca pemilihan umum.

Terhadap realitas yang terjadi, tidak dapat dimungkiri jika kewenangan dan penyimpangan dapat diibaratkan sebagai dua sisi mata uang yang tidak terpisahkan. Keduanya melekat permanen jika tidak terdapat mekanisme kontrol yang efektif dari rakyat. Hal ini pula yang terjadi pada anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), dengan tidak adanya kontrol secara vertikal dari rakyat,²⁸ membuat efektifitas pelaksanaan demokrasi perwakilan di Indonesia semakin dipertanyakan. Ketiadaan mekanisme kontrol ini menjadi salah satu pintu yang melahirkan episode-episode penyimpangan perilaku, diantaranya serangkaian kasus tindak pidana korupsi yang sering terjadi di dalam tubuh kelembagaan DPR.²⁹

Secara teoritis, sebagai upaya untuk menyikapi potensi anggota DPR yang berperilaku amoral dan potensi terjadinya penyimpangan, maka diaturlah mekanisme Penggantian Antar Waktu

24 Pratiwi, 17.

25 Rizka Azzahri and Seno Andri, "Efektivitas Penggunaan Dana Reses Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Pekanbaru Dalam Menyerap Aspirasi Masyarakat," *Jurnal Niara* 14, Nomor 1 (2021): 270.

26 Elih Dalilah et al., "Benturan Kepentingan Pada Pendanaan Pilkada," *Integritas: Jurnal Antikorupsi* 5, Nomor 1 (2019): 181.

27 Dalilah et al., 182.

28 Mekanisme kontrol vertikal adalah ruang kontrol bagi rakyatnya terhadap wakilnya yang diformulasikan melalui saluran hukum sebagai implikasi dari prinsip demokrasi konstitusional dan negara hukum sebagaimana Pasal 1 ayat (2) dan (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945).

29 Jayus, Muhammad Bahrul Ulum, and Moch. Marsa Taufiqurrohman, "Examining Recall of the House Member: How Does It Impact on Eradicating Corruption in Indonesia?," *Lentera Hukum* 7 (2020), 104.

(PAW) anggota DPR yang diasosiasikan dengan sebutan *recall*.³⁰ Namun realitas menunjukkan bahwa kewenangan *recall* yang diberikan kepada partai politik (Parpol) tersebut, justru dijadikan alat politis.³¹ Terlebih, regulasi yang ada tidak memberikan parameter yang jelas mengenai batas-batas pemberlakuan *recall* tersebut.

Menyikapi buruknya kinerja dan keterkaitan di antara elemen rakyat, DPR, dan partai politik tersebut, artikel ini bertujuan untuk mengkaji ketiadaan mekanisme kontrol rakyat terhadap wakil-wakilnya di DPR pasca Pemilu. Artikel hendak disusun dengan jawaban atas dua pertanyaan utama. Pertama, apa yang menjadi permasalahan dalam sistem demokrasi Indonesia pasca Pemilu? Kedua, bagaimana bentuk demokratisasi yang mampu memberikan peran lebih bagi rakyat dalam pemerintahan pasca Pemilu?

Beberapa penelitian memang telah mengevaluasi permasalahan demokratisasi dan keterlibatan rakyat pasca Pemilu, di antaranya pengaturan *recall* terhadap status keanggotaan DPR,³² implikasi hak *recall* partai politik dalam konsep negara demokrasi,³³ *recall* referendum sebagai alternatif proses pergantian antar waktu DPR,³⁴ implementasi *check and balances system* pasca Pemilu,³⁵ dan *recall* yang menyebabkan penyimpangan atas tujuan Pemilu.³⁶ Namun penelitian masih kurang tentang bagaimana menghadirkan mekanisme kontrol bagi rakyat terhadap wakil-wakilnya, termasuk tentang upaya demokratisasi yang mampu memberikan peran lebih bagi rakyat di dalam pemerintahan pasca Pemilu.

-
- 30 Istilah *recall* didefinisikan sebagai proses penarikan kembali anggota lembaga perwakilan rakyat untuk diberhentikan dan digantikan dengan anggota lainnya sebelum berakhirnya masa jabatan anggota yang ditarik tersebut. *Recall* bertujuan untuk menjadi salah satu mekanisme pengawasan terhadap anggota DPR sebagai wujud antisipasi dan pengawasan anggota DPR atas perbuatan tercela dalam pergulatan politik dalam melaksanakan tugas dan fungsinya. Dalam pelaksanaannya, *recall* ini diserahkan kepada partai politik (Parpol). Muhamad Aljebra Aliksan Rauf, Marten Bunga, and Hardianto Djanggih, "Hak *Recall* Partai Politik Terhadap Status Keanggotaan Dewan Perwakilan Rakyat Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia," *Jurnal Magister Hukum Udayana (Udayana Master Law Journal)* 7 (2018), 443.
- 31 Shevierra Danmadiyah, Xavier Nugraha, and Sayyidatul Insiyah, "A Party's *Recall* Right in the Concept of Democratic Country," *Syariah: Jurnal Hukum dan Pemikiran* 19, Nomor 2 (2019): 152, <http://dx.doi.org/10.18592/sjhp.v19i2.3184>.
- 32 Agus Riwanto, "Analisis Pengaturan Tentang Pemberhentian Antar Waktu (*Recall*) Partai Politik Terhadap Status Keanggotaan Dewan Perwakilan Rakyat Menurut Sistem Kedaulatan Rakyat," *Res Publica* 5 (2021), 190.
- 33 Shevierra Danmadiyah, Xavier Nugraha, dan Sayyidatul Insiyah, *op. cit.*, 150.
- 34 Muhammad Irfan Hilmy dan Trian Marfiansyah, "*Recall* Referendum Sebagai Alternatif Proses Penggantian Antarwaktu Lembaga Legislatif Di Indonesia," *Volkgeist: Jurnal Ilmu Hukum dan Konstitusi* 4, Nomor 1 (Juni 2021): 120, <https://doi.org/10.24090/volkgeist.v4i1.4515>.
- 35 Fuqoha, Arif Nugroho, dan Indrianti Azhar Firdausi, "Stabilitas Pemerintahan Pasca Pemilihan Umum Di Indonesia Antara Checks and Balances Dan Demokrasi Transaksional," *Ajudikasi: Jurnal Ilmu Hukum* 3, Nomor 2 (Desember 2019): 160, <https://doi.org/10.30656/ajudikasi.v3i2.1893>.
- 36 A. A. Prawira, Ngurah Agung Putra, dan AA Istri Ari Atu Dewi, "Pengaturan Tentang Penggantian Antar Waktu (PAW) Pada Anggota Lembaga Perwakilan Republik Indonesia," *Kertha Negara: Journal Ilmu Hukum* 7 (2019), 10.

Artikel ini menawarkan metode *Recall Elections* (RE) melalui saluran pengadilan sebagai bentuk mekanisme partisipasi rakyat pasca Pemilu. Artikel ini mendefinisikan Mahkamah Pemilu,³⁷ sebagai saluran pengadilan yang akan menjalankan mekanisme RE. Mahkamah Pemilu dipilih untuk menggantikan Mahkamah Konstitusi dan lembaga-lembaga lainnya sebagai saluran penyelesaian sengketa Pemilu. Artikel ini terdiri lima bagian. Setelah pendahuluan dan metode penelitian, bagian ketiga akan menjabarkan permasalahan dalam sistem demokrasi Indonesia pasca Pemilu. Bagian ini akan menilai kembali kekosongan keterlibatan rakyat pasca Pemilu usai. Bagian keempat, tulisan ini akan menganalisis probabilitas pengaturan sistem pengawasan terhadap anggota DPR di Indonesia sebagai bentuk demokratisasi yang mampu memberikan peran lebih bagi rakyat dalam pemerintahan pasca Pemilu. Bagian ini juga akan mengkaji bagaimana membangun *participatory recall* melalui *Recall Elections* dan mekanisme pengadilan untuk mendorong perbaikan kualitas demokrasi di Indonesia. Bagian terakhir akan menguraikan kesimpulan dan tindak lanjut ataupun saran mengenai gagasan yang telah dijabarkan.

B. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan penelitian hukum normatif doktrinal yang dikolaborasi dengan metode *Reform Oriented Research* (Penelitian Berorientasi Pembaruan). Penelitian hukum normatif mencakup penelitian terhadap produk-produk hukum, asas-asas hukum, sistematika hukum, sinkronisasi hukum, baik vertikal maupun horizontal, perbandingan hukum termasuk melihat sejarah hukum yang ada. Penelitian doktrinal dilakukan untuk memeriksa berbagai regulasi dan peraturan mengenai demokratisasi pasca Pemilu di Indonesia. Penelitian ini dimulai dengan melihat hukum yang ada (doktrinal), kemudian diikuti dengan pertimbangan masalah yang mempengaruhi hukum, serta politik hukum yang mendasarinya.³⁸

Penelitian ini juga menggabungkan metode *Reform Oriented Research* (Penelitian Berorientasi Pembaruan). Sebagaimana metode ini dilakukan untuk mengevaluasi kelayakan aturan yang ada dan yang merekomendasikan perubahan terhadap aturan yang dianggap perlu.³⁹ Model ini didasarkan pada metodologi riset reformasi hukum untuk memberikan saran tentang perubahan hukum yang ada.⁴⁰ Puncaknya, model ini mengarahkan peneliti untuk mengusulkan perubahan pada hukum (reformasi hukum).

37 Mahkamah Pemilu yang akan didefinisikan oleh artikel ini merujuk pada konsep Mahkamah Pemilu yang digagas pertama kali oleh Taufiqurrohman dalam artikel: Moch. Marsa Taufiqurrohman, Jayus Jayus, and A'an Efendi, "Integrasi Sistem Peradilan Pemilihan Umum melalui Pembentukan Mahkamah Pemilihan Umum," *Jurnal Konstitusi* 18, Nomor 3 (February 15, 2022): 562, <https://doi.org/10.31078/jk1834>.

38 Nurul Qamar and Farah Syah Rezah, *Metode Penelitian Hukum: Doktrinal Dan Non-Doktrinal* (Makassar: CV. Social Politic Genius (SIGn), 2020), 30.

39 Aan Efendi, Dyah Octorina Susanti, and Rahmadi Indra Tektona, *Penelitian Hukum Doktrinal* (Yogyakarta: LaksBang Justitia, 2019.), 34.

40 *Ibid.*

C. Pembahasan

1. Permasalahan Sistem Demokrasi Indonesia: Menilai Kembali Posisi Rakyat terhadap Negara Pasca Pemilihan Umum

Pada struktur demokrasi yang ideal, rakyat menempati posisi paripurna dan tertinggi dalam sebuah sistem ketatanegaraan. Demokrasi menghendaki setiap rakyat memiliki hak yang setara tanpa adanya perbedaan.⁴¹ Jean Jacques Rousseau mengemukakan bahwa kehendak rakyat bukan hanya mencerminkan sebuah dukungan suatu negara, namun sebagai tanda adanya sebuah keadilan dalam negara tersebut. Oleh karena itu, penempatan posisi rakyat terhadap negara sangat krusial dalam berjalannya sebuah negara demokrasi.⁴²

Rousseau juga berpandangan bahwa kehendak rakyat (*volonté générale*) bukan saja untuk mencerminkan dukungan, melainkan sebagai tanda adanya keadilan. Oleh karena itu, demokrasi menghendaki setiap rakyat memiliki hak yang setara dalam proses pembuatan hukum dan kebijakan.⁴³ Hal inilah yang membuat penilaian posisi rakyat terhadap negara menjadi sangat krusial dalam mengetahui sejauh mana demokrasi berjalan dengan efektif.

Sebagai negara yang berkomitmen pada demokrasi, rakyat seharusnya benar-benar dapat memegang kedaulatan tertinggi dalam sistem ketatanegaraan.⁴⁴ Bentuk kedaulatan ini dimanifestasikan dengan pelebagaan DPR dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1946 (UUD NRI 1945).⁴⁵ DPR tersebut adalah kumpulan anggota Parpol yang dipilih melalui Pemilu. Dengan kata lain, Indonesia menerapkan konsep demokrasi perwakilan. Melalui Pemilu, anggota Parpol diberikan legitimasi dan mandat oleh konstituennya untuk dengan otoritasnya merealisasikan aspirasi dan mengurus kepentingan rakyat pemilihnya.⁴⁶ Artinya, dalam proses Pemilu terjadi delegasi kedaulatan dari rakyat kepada wakil rakyat.⁴⁷

Tak pelak jika episode-episode permasalahan demokrasi yang telah digambarkan pada bagian pendahuluan di atas mempertanyakan, dimanakah sebenarnya posisi rakyat terhadap negara harus diakui. Realitas tersebut juga membuktikan bahwa sejauh ini posisi rakyat dalam proses pengambilan keputusan tampaknya hanya diterjemahkan sesempit kemampuan untuk memilih pejabat negara.⁴⁸ Demokrasi di Indonesia hanya berkutat tentang menyepakati siapa yang berwenang dan berkuasa.⁴⁹ Setelah Pemilu berakhir keterlibatan rakyat dalam aktivitas turut mengalami degradasi. Padahal seharusnya, demokrasi tidak boleh hanya diwakili melalui Pemilu

41 Federico Finchelstein dan Nadia Urbinati, "On Populism and Democracy," *Brill Populism* 1, Nomor 1 (September 2018): 2, <https://doi.org/10.1163/25888072-01011001>.

42 Christopher Adair-Toteff, "From Normal Justice to Exceptional Law: 1912–1919," *Carl Schmitt on Law and Liberalism* 4, Nomor 1 (September 2020): 24, https://doi.org/10.1007/978-3-030-57118-4_2.

43 *Ibid.*

44 Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945.

45 Pelebagaan DPR yang dimaksud adalah pengaturan DPR dalam BAB VII UUD NRI 1945.

46 Qurrata Ayuni, "Gagasan Pengadilan Khusus untuk Sengketa Hasil Pemilihan Kepala Daerah," *Jurnal Hukum & Pembangunan* 48, Nomor 1 (2018): 202, <http://dx.doi.org/10.21143/jhp.vol.48.Nomor1.1602>.

47 Muhammad Irfan Hilmy and Trian Marfiansyah, *op. cit.*, 102.

48 Kusumaningrum, *loc. cit.*

49 *Ibid.*, 276.

seperti yang juga didefinisikan oleh Schumpeter,⁵⁰ tetapi juga harus menangani aspek-aspek lain seperti keadilan hukum dan partisipasi berkelanjutan. O'Donnell memberikan kritik terhadap arti sempit demokrasi seperti ini. Dia mengatakan bahwa supremasi hukum harus menjadi salah satu fondasi penting demokrasi, terlepas dari doktrin satu orang satu suara, demokrasi menyiratkan penguatan institusi sosial dan politik.⁵¹

Demokrasi bergantung pada kontribusi rakyat dalam membentuk negara maupun lingkungan tempat di mana mereka tinggal.⁵² Sehingga harus terdapat pendefinisian yang jelas tentang sejauh mana pemerintah memposisikan rakyat terhadap negara. Pemerintah harus menyediakan saluran bagi rakyat untuk secara langsung mampu mengawasi wakil-wakil yang telah dipilihnya di DPR. Puncaknya, rakyat harus diberikan ruang—yang secara efektif—mampu merefleksikan kembali posisi mereka terhadap negara pasca Pemilu. Dalam artian, rakyat harus diberikan sebuah mekanisme kontrol untuk mengawasi jalannya penyelenggaraan negara.

Bagaimanapun, demokrasi membutuhkan suatu ruang untuk menyampaikan kritik dan saran bagi seluruh elemen rakyat sehingga terwujud pengawasan publik yang efektif.⁵³ Berdasarkan pengawasan yang efektif tersebut, aspirasi publik yang disampaikan menjadi parameter sekaligus pertimbangan kebijakan publik. Dengan demikian, ketiadaan saluran bagi warga negara untuk mengawasi wakilnya justru semakin menjauhkan sistem perwakilan pada hakikat demokrasi.

2. Probabilitas Penerapan *Recall Elections* sebagai Bentuk Demokratisasi Pasca Pemilihan Umum

a. *Recall Elections* sebagai Mekanisme Kontrol Rakyat terhadap Wakil-Wakil yang Dipilihnya Pasca Pemilihan Umum

Indonesia mengenal sistem *recall* sebagai bentuk kontrol terhadap anggota DPR. Istilah *recall* tidak memiliki definisi yang terukur dalam peraturan perundang-undangan Indonesia. Tetapi, secara umum *recall* dimaknai sebagai pemberhentian anggota DPR melalui Pergantian Antar Waktu (PAW).⁵⁴ PAW dilahirkan dari Pasal 22B UUD NRI 1945.⁵⁵ Mekanisme tersebut kemudian dirinci lebih lanjut dalam UU Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan

50 Kherid, *op. cit.*, 33.

51 *Ibid.*

52 Bregje Van Veelen, "Negotiating Energy Democracy in Practice: Governance Processes in Community Energy Projects," *Environmental Politics* 27 (2018), 649. Pendapat ini juga dikuatkan oleh John Stuart Mill, seorang filsuf Inggris abad ke-17. Dia mengungkapkan, "Semakin luas kebebasan berekspresi dibuka dalam sebuah rakyat atau peradaban, maka semakin maju dan berkembang pula rakyat atau peradaban tersebut."

53 Kacung Marijan, *Sistem Politik Indonesia: Konsolidasi Demokrasi Pasca Orde Baru* (Jakarta: Kencana, 2019), 75.

54 Muhammad Irfan Hilmy and Trian Marfiansyah, *op. cit.*, 106.

55 Pasal 22B UUD NRI 1945 menyatakan bahwa: "Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan ketentuannya diatur dalam Undang-Undang."

Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3) dan UU Nomor 2 Tahun 2008 Partai Politik (UU Parpol).⁵⁶

Pertama kali pengaturan *recall* di Indonesia berdasarkan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1969 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD (UU MD3 1969). Pasal 13 UU MD3 1969 merupakan landasan hukum dalam pemberhentian anggota DPRD dari jabatannya. Sedangkan hak untuk melakukan *recall* melekat pada organisasi peserta Pemilu sebagaimana Pasal 43 ayat (1) UU MD3 1969, yang menyebutkan bahwa hak mengganti utusan/organisasi peserta Pemilu dalam badan permusyawaratan/perwakilan rakyat ada pada organisasi Pemilu yang bersangkutan dan dalam hal pelaksanaannya terlebih dahulu bermusyawarah dengan pimpinan badan permusyawaratan/perwakilan rakyat.⁵⁷

Pada perkembangannya justru muncul tuntutan penghapusan *recall* karena dapat menyebabkan menurunnya wakil rakyat yang kritis, bahkan mengakibatkan ketakutan untuk menyuarakan aspirasi rakyat.⁵⁸ Pada akhirnya, berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1999 tentang Parpol dan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD, pengaturan *recall* berhasil ditiadakan, kecuali alasan yang tidak bisa dihindari seperti meninggal dunia, mengundurkan diri, atau dijatuhi hukuman pidana.

Namun, setelah anggota DPR tidak dapat diberhentikan (*recall*), hal ini justru berimplikasi buruk terhadap institusi DPR, yaitu banyaknya anggota DPR yang berperilaku tercela, terlibat kasus korupsi, perbuatan asusila, maupun penyalahgunaan narkoba.⁵⁹ Sebagai upaya untuk mengatasi keadaan tersebut, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD dan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Parpol menghidupkan kembali mekanisme *recall* yang pelaksanaannya diserahkan pada pimpinan Parpol masing-masing.⁶⁰

Recall kemudian kembali diatur dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2017 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD yang pelaksanaannya tetap diserahkan kepada Parpol. Hak *recall* yang justru dihegemoni oleh Parpol kemudian disebut oleh Jimly Asshidiqie sebagai *party recall*.⁶¹ Dalam pelaksanaannya, *party recall* ternyata menimbulkan sejumlah permasalahan. Hal ini tentu sangat disayangkan, karena dalam mekanisme *recall* ini, rakyat tidak dapat terlibat dalam pengusulan pemberhentiannya. Sebab seharusnya rakyat sebagai pihak yang berhak

56 Pasal 239 ayat (2) huruf d UU MD3 menyatakan bahwa anggota DPR diberhentikan karena usulan partai politiknya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Sedangkan berdasarkan Pasal 12 huruf g UU Parpol, partai politik memiliki hak untuk mengusulkan pergantian antar waktu anggotanya di DPR dan DPRD.

57 Moch Marsa Taufiqurrohman, "Meninjau Penerapan Ambang Batas Pemilihan pada Sistem Pemilihan Umum Proporsional di Indonesia," *POLITIKA* 12 nomor 1 (2021): 16.

58 Nike K. Rumokoy, "Kajian Yuridis Tentang Hak *Recall* Partai Politik Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia," *Jurnal Hukum Unsrat* 20 (2018), 4.

59 *Ibid.*, 5-6.

60 *Ibid.*

61 *Ibid.*

memilih anggota DPR dalam Pemilu, maka tentu mereka pula yang seharusnya berhak untuk memberhentikan berdasarkan mekanisme tertentu secara hukum.

Monopoli hak *recall* oleh Parpol sebenarnya merupakan inkonsistensi paradigma sistem kedaulatan rakyat yang dibangun melalui Pemilu. *Recall* Parpol tidak memiliki parameter yang jelas sehingga cenderung subjektif sesuai dengan selera petinggi Parpol.⁶² Hal tersebut seolah mengesankan bahwa partisipasi rakyat dalam pengambilan keputusan hanya sekadar memilih pejabat negara melalui Pemilu. Setelah Pemilu berakhir, keterlibatan rakyat termasuk kontrol terhadap kinerja wakil-wakilnya lenyap dan diganti monopoli kontrol oleh Parpol melalui *party recall*.⁶³

Sejalan dengan prinsip kedaulatan rakyat dan sistem suara terbanyak, maka mekanisme *recall* yang paling tepat adalah *Recall Elections* (RE), yaitu tuntutan pemberhentian terhadap anggota itu dapat datang dari warga rakyat daerah pemilihan dari anggota DPR yang bersangkutan berasal.⁶⁴ Dengan demikian, setiap wakil rakyat dapat benar-benar mengabdikan terhadap kepentingan rakyat yang diwakilinya melalui Pemilu, termasuk dia juga dapat terlindungi kedudukannya dari kemungkinan diancam oleh pimpinan Parpolnya karena idealisme yang diperjuangkan untuk rakyat.

RE dapat dijadikan sebagai metode yang dapat dianggap linear dengan prinsip kedaulatan rakyat yang paripurna. Metode ini secara layak dapat menjadi evaluasi atas sistem *party recall* yang dimonopoli oleh Parpol.⁶⁵ Secara konseptual, RE merupakan prosedur yang memberikan pemilih kesempatan untuk menarik pejabat publik sebelum masa jabatannya berakhir. Demokrasi memperoleh legitimasi dengan adanya keterlibatan rakyat secara langsung dalam menilai kinerja para wakilnya melalui CR.⁶⁶

Jimly Asshidiqie juga berpendapat bahwa sistem *recall* sepatutnya ditinjau kembali dan menggantikan *party recall* yang dianut dengan sistem CR.⁶⁷ Hal tersebut dilakukan agar para wakil-wakil rakyat tidak menjadi bulan-bulanan dari gejolak politik internal partai yang cenderung arbitrer mengikuti kehendak pihak yang memangku kekuasaan dan memiliki pengaruh paling banyak. Sehingga untuk mencegah adanya disparitas kedudukan akibat ketimpangan kekuasaan antara para wakil rakyat dan rakyat yang memilihnya, diperlukan suatu keputusan aktif untuk meletakkan hak *recall* pada warga negara agar dapat terbentuk suatu pola interaksi dan relasi politik yang tidak eksploitatif. Hal ini sebagaimana juga ditegaskan oleh Held bahwa di dalam hubungan demokrasi perwakilan, harus terdapat adanya penyetaraan “lapangan bermain” antara para wakil rakyat dengan konstituen politik.⁶⁸

62 Muhamad Aljebra Aliksan Rauf, *op. cit.*, 445–446.

63 Moch Marsa Taufiqurrohmah, Zaki Priambudi, and Avina Nakita Octavia, “Mengatur Petisi Di Dalam Peraturan Perundang-Undangan: Upaya Penguatan Posisi Masyarakat Terhadap Negara Dalam Kerangka Perlindungan Kebebasan Berpendapat,” *Jurnal Legislasi Indonesia* 18, Nomor 1 (2021): 7.

64 *Ibid.*, 9-10.

65 *Ibid.*

66 Hilmy and Marfiansyah, *op. cit.*, 110.

67 *Ibid.*

68 *Ibid.*, 111-112.

la juga melanjutkan bahwa pemilihan seharusnya menyaratkan unsur “kebebasan” dan “kesetaraan”, yang mana keduanya selaras dengan konsep CR.⁶⁹

Demokrasi pada suatu negara tentunya terus mengalami perubahan seiring dengan berkembangnya rakyat. Lapisan-lapisan yang ada dalam demokrasi perwakilan tidak sejatinya harus jumud. Perkembangan akses informasi dan teknologi membuat jarak yang ada antara wakil rakyat dengan konstituennya dapat perlahan-lahan dikecilkan dan menjadi suatu hubungan yang intim dan akuntabel. Hubungan tersebut dapat ditingkatkan kualitasnya dengan penerapan CR. RE dapat dipandang sebagai manifestasi dari hak berpolitik yaitu hak asasi manusia generasi kedua yang patut dijamin secara aktif oleh negara. Sehingga, hak warga negara untuk menarik kembali wakil rakyat yang dipilihnya melalui Pemilu sudah sepatutnya dijaga dalam konstitusi.

Penerapan RE berguna untuk menghapus disparitas interaksi dan relasi antara rakyat dan para wakilnya. Melalui RE peran dan posisi rakyat terhadap negara tidak hanya ditafsirkan sebatas pada pra dan saat Pemilu berlangsung. Di samping itu, RE juga mengubah politik eksploitatif Pemilu dengan politik partisipatif sepanjang *life cycle* seorang wakil rakyat. Dengan demikian, penerapan gagasan ini semata-mata merupakan implikasi dari demokrasi konstitusional dan tegaknya prinsip negara hukum sesuai dengan amanat konstitusi.

Beberapa negara bagian Amerika Serikat seperti California, San Diego, San Fransisco, dan Santa Monica mengaktifkan mekanisme *recall* apabila rakyat tidak puas dengan kebijakan yang dikeluarkan DPR.⁷⁰ *Recall* di negara-negara tersebut juga dilayangkan terhadap pejabat kongres yang melakukan pengkhianatan terhadap negara dan melanggar sumpah jabatan.⁷¹ Sementara itu, rakyat Minnesota dapat melakukan *recall* apabila anggota DPR terlibat kejahatan dalam jabatan semacam korupsi. Proses RE di Minnesota membutuhkan 25% tanda tangan dalam jangka waktu 90 hari.⁷²

Di Ekuador, RE didasari rasa ketidakpercayaan rakyat yang tinggi dan terbukti efektif mengontrol penyimpangan anggota partai politik dalam DPR. Hal ini dibuktikan dengan tingginya angka *recall* yang mencapai 700 kali usaha *recall* sepanjang 2010 hingga pertengahan 2011. Di Peru, proses RE memerlukan 25% tanda tangan dalam jangka waktu yang tidak terbatas.⁷³ Pada umumnya, pengumpulan tanda tangan tersebut dilakukan menggunakan petisi dan apabila memenuhi ambang batas, maka petisi tersebut dikirimkan ke DPR untuk pemberhentian anggota dan kemudian diadakan Pemilu untuk mengisi kursi yang kosong.

Meskipun demikian, mekanisme RE yang tersedia masih menyisakan problematik. RE banyak dimanfaatkan untuk menjegal anggota DPR yang sedang berkuasa oleh lawan politik yang kalah pada periode sebelumnya.⁷⁴ Motif pengajuan RE berubah, dari menjaga

69 *Ibid.*

70 Hilmy and Marfiansyah, *op.cit.*, 103.

71 Hilmy and Marfiansyah, 107.

72 Hilmy and Marfiansyah, 104.

73 Hilmy and Marfiansyah, 104.

74 Hilmy and Marfiansyah, 104.

kualitas demokrasi dan penyelenggaraan negara menjadi sentimen permusuhan pribadi. Hal ini tentunya telah menyimpang dari fungsi RE sebenarnya. Oleh karena itu, untuk menjamin objektivitas, keadilan, kepastian, dan kemanfaatan RE bagi semua pihak, maka artikel ini menawarkan perbaikan sistem dengan mengajukan solusi berupa RE yang melibatkan lembaga peradilan. Mekanisme ini juga akan mampu berjalan efektif jika rakyat mampu secara aktif dan kritis dalam pelaksanaan tugas dan kewenangan DPR, sehingga upaya kontrol terhadap anggota DPR dapat dilakukan melalui peradilan.

Dengan demikian, melibatkan peradilan dalam pelaksanaan RE akan memberikan sejumlah kelebihan sebagai berikut. Pertama, meningkatkan objektivitas dari alasan-alasan yang digunakan untuk melakukan RE. Dalam hal ini, hakim akan melakukan pemeriksaan sedemikian rupa dan dengan metode pembuktian yang ketat, hanya *recall* yang didasari dengan alasan-alasan yang rasional dan substansial yang akan diterima dan memperoleh legitimasi. Hal ini akan menjadi insentif yang baik agar konstituen lebih berhati-hati dalam menggunakan RE, sekaligus mencegah kemungkinan permainan politik yang tidak sehat sebagaimana terjadi di Amerika Serikat (AS), di mana seringkali usulan RE dilandasi motif dan sentimen pribadi.

Secara umum peradilan juga mengenal asas imparsialitas, yakni prinsip untuk tidak memihak di antara pihak yang bersengketa sehingga kualitas putusan dapat lebih objektif. Hal ini sekaligus dapat menghindarkan hakim dari konflik kepentingan apabila memiliki hubungan tertentu dengan legislatif.⁷⁵ Pasal 17 Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman telah menegaskan bahwa hakim yang memiliki kepentingan dengan perkara yang sedang ditangani diwajibkan untuk mengundurkan diri. Selain itu, dalam batas tertentu perilaku hakim dengan pihak yang berperkara juga diawasi oleh Komisi Yudisial berdasarkan Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2011 tentang Komisi Yudisial.

Kedua, menjaga nilai-nilai demokrasi yaitu keadilan, kesetaraan, dan kebebasan. Hal ini adalah konsekuensi logis dari pemeriksaan yang mendalam dan metode pembuktian yang ketat terhadap RE. Dalam hal ini, wakil rakyat dan rakyat akan diberikan hak yang sama untuk bersuara menyampaikan argumennya dan membela diri. RE melalui pengadilan juga dapat memberikan jaminan penegakan keadilan yang lebih baik karena walaupun RE didukung oleh sebagian besar masyarakat, apabila wakil rakyat tidak terbukti bersalah maka ia dapat melanjutkan jabatannya. Dengan kata lain, kebenaran dalam demokrasi tidak hanya ditentukan oleh kuantitas suatu pihak yang rentan disalahgunakan untuk memuaskan kepentingan pribadi,⁷⁶ melainkan juga pembuktian ilmiah yang rasional.

75 J. Pajar Widodo, "Reformasi Sistem Peradilan Pidana Dalam Rangka Penanggulangan Mafia Peradilan," *Jurnal Dinamika Hukum* 12, Nomor 1 (2012): 110.

76 Riski Febria Nurita, "Kajian Filsafat Hukum Tentang Demokrasi Di Indonesia," *Jurnal Cakrawala Hukum* 6, Nomor 1 (2015): 11.

Namun demikian, artikel ini memiliki keterbatasan untuk merinci lebih lanjut konsep ataupun batasan tertentu terkait alasan-alasan pengajuan RE yang dapat dianggap valid secara tegas dan penting bagi kepastian hukum serta menghindari ambiguitas. Oleh karena itu, artikel ini merupakan pengantar ide yang perlu dikembangkan dan didukung dengan penelitian lebih lanjut di masa mendatang. Di samping itu, mengingat kondisi sosial, politik, dan demografi Indonesia yang sangat kompleks, pengimplementasian gagasan ini membutuhkan dukungan infrastruktur demokrasi yang memadai sehingga pengaturan RE melalui pengadilan perlu dilakukan di level undang-undang (misalnya UU MD3 atau Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum) dan dengan melibatkan banyak stakeholder. Sementara aspek yang lebih teknis dan berkaitan dengan administrasi dapat diatur lebih lanjut melalui peraturan pelaksanaannya.

b. Pola Recall Elections Melalui Peradilan

Upaya menjamin kelayakan *recall*, proses *recall* harus melalui satu *due process of law* sebagai mekanisme hukum publik.⁷⁷ Mekanisme ini juga ditujukan untuk mencegah kesewenang-wenangan yang dapat merugikan pelaksanaan dan pertumbuhan demokrasi yang sehat dan konstitusional. Mekanisme RE semacam ini sejatinya juga telah diterapkan di Australia, di mana setelah memenuhi jumlah tanda tangan tertentu, petisi RE akan dikirimkan ke Mahkamah Agung untuk diperiksa dan diadili.

Di samping itu, RE melalui peradilan akan menjamin perlindungan dan kepastian hukum, serta hak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi manusia sebagaimana disebut dalam Pasal 28D ayat (1) dan 28G ayat (1) UUD 1945.⁷⁸ Pada akhirnya, permasalahan dalam mekanisme *recall* konvensional seperti adanya subjektivitas dalam mengadili perkara pelanggaran Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) dan penyalahgunaan *recall* oleh lawan politik dapat diperbaiki. Hal ini disebabkan bahwa semua alasan RE harus benar-benar dibuktikan kebenarannya melalui suatu mekanisme *due process of law* oleh lembaga peradilan publik yang bebas, independen, dan objektif.

Artikel ini lebih lanjut menawarkan dua mekanisme RE melalui saluran peradilan. Mekanisme pertama adalah melalui Mahkamah Konstitusi (MK) dan mekanisme kedua melalui saluran Mahkamah Pemilu. Penggunaan RE melalui MK sebenarnya memakai konsep yang sama dengan metode *impeachment* Presiden dan/atau Wakil Presiden oleh DPR.⁷⁹ Dalam

77 Menurut Jimly Ashidiqie, hubungan antara anggota DPR, lembaganya, dan rakyat diatur dalam peraturan perundang-undangan yang merupakan bagian dari hukum publik.

78 Pasal 28D ayat (1) mengatakan bahwa: "Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum." Sedangkan Pasal 28G ayat (1) menyebutkan: "Setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang di bawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi."

79 Berdasarkan Pasal 24C ayat (2) UUD 1945 jo. Pasal 10 ayat (2) UU Nomor 24 Tahun 2003 yang mengatakan bahwa Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar.

hal ini, *legal standing* konstituen disamakan dengan kewenangan DPR. Sebagaimana telah dijelaskan dalam paragraf sebelumnya, bahwa yang memberikan mandat kepada anggota DPR adalah rakyat melalui Pemilu, maka seharusnya rakyatlah yang berhak mencabut mandat tersebut apabila seorang anggota DPR dinilai tidak lagi merepresentasikan kehendak dan kepentingan konstituennya.

Alasan lainnya mengapa mekanisme RE melalui MK adalah relevan sebab proses RE berkaitan dengan hak asasi rakyat yang dicerai oleh anggota DPR.⁸⁰ Mekanisme itu pun selaras dengan fungsi MK sebagai *the Guardian of Constitution* dan *the Interpreter of Constitution* yang bertugas melindungi kemurnian konstitusi dari kemungkinan penyalahgunaan oleh permainan kekuasaan atau dominasi kekuasaan suatu lembaga tertentu.⁸¹

Sementara itu, RE melalui Mahkamah Pemilu berangkat dari teori kontrak sosial John Locke dan Thomas Hobbes, bahwa rakyat dapat sewaktu-waktu meminta pertanggungjawaban kekuasaan yang dipegang pemerintah (dalam arti luas termasuk anggota legislatif, yudikatif, dan eksekutif) melalui referendum atau Pemilu.⁸² Mahkamah Pemilu merupakan badan yang melaksanakan wewenang dan fungsi membuat putusan dan menyelesaikan sengketa Pemilu secara independen.⁸³ Mahkamah Pemilu dihadirkan sebagai pengganti MK dan lembaga penyelesai sengketa Pemilu yang telah ada. Sebagaimana UUD NRI 1945 telah menjadikan MK sebagai lembaga yang memiliki peranan strategis dalam sebuah proses politik ini.⁸⁴ Faktanya, kewenangan untuk mengadili perselisihan hasil Pemilu (PHPU) menjadi kewenangan MK yang paling sering digunakan dibanding kewenangan yang lain.⁸⁵ Tentu keadaan seperti ini menimbulkan tantangan bagi hakim konstitusi untuk dapat menyeimbangkan antara keadilan, transparansi, efektivitas dan keterbatasan waktu yang ada. Terlebih, apabila MK dalam suatu perkara PHPU gagal memutuskan dengan adil dan imparsial, maka hal ini akan

80 Hal ini terutama menyangkut implementasi Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945 tentang kedaulatan rakyat. Khususnya sehubungan dengan kasus ujaran kebencian berdasarkan SARA Arteria Dahlan dan maraknya tindak pidana korupsi anggota DPR.

81 Nanang Sri Darmadi, "Kedudukan Dan Wewenang Mahkamah Konstitusi Dalam Sistem Hukum Ketatanegaraan Indonesia," *Jurnal Hukum* 28 (2020): 1100.

82 Qurrata Ayuni, *loc. cit.*, 202.

83 Moch. Marsa Taufiqurrohman, Jayus, and A'an Efendi, "Integrasi Sistem Peradilan Pemilihan Umum Melalui Pembentukan Mahkamah Pemilihan Umum," *Jurnal Konstitusi* 18 (2021), 566.

84 Lihat Pasal 24C UUD NRI 1945. Bahwa kewenangan dari MK adalah menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, memutus perselisihan tentang hasil Pemilu, serta wajib memberikan putusan atas pendapat DPR terhadap dugaan pelanggaran yang dilakukan presiden dan/atau wakil presiden.

85 Hal ini dibuktikan dengan jumlah perkara pada tahun 2019 yang mencapai 470 perkara, tahun 2014 terdapat 702 perkara, tahun 2009 dengan 627 perkara, dan tahun 2004 sebanyak 274 perkara. Dibandingkan dengan permohonan pengujian undang-undang yang dilayangkan kepada MK, sejak berdiri pada tahun 2003 hingga tahun 2020 yang hanya sebanyak 1353, jumlah ini terhitung jauh lebih sedikit dibandingkan pengajuan perkara PHPU. "Putusan | Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia," accessed September 15, 2020, <https://mkri.id/index.php?page=web.Putusan&id=1&kat=1>.

menimbulkan akibat politik yang cukup serius.⁸⁶

Lebih lanjut, pengalihan kewenangan dalam menyelesaikan sengketa Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) kepada MK yang sebelumnya berada di Mahkamah Agung (MA),⁸⁷ membuat MK menjadi lebih dari sekadar menjalankan kewenangannya.⁸⁸ Alhasil, MK mengeluarkan putusan Nomor 97/PUU-XI/2013 yang menyatakan bahwa penyelesaian hasil Pilkada bukan lagi merupakan kewenangan MK. Putusan tersebut kemudian direspons dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota (UU Pilkada) yang memerintahkan untuk membentuk sebuah Badan Peradilan Khusus dalam menyelesaikan perkara perselisihan hasil Pilkada.⁸⁹ Alih-alih menjadi solusi permasalahan, UU Pilkada tidak lantas menghapuskan kewenangan MK dalam menangani perselisihan hasil Pilkada. UU Pilkada masih memberikan kewenangan tersebut kepada MK selama Badan Peradilan Khusus yang dapat mengambil alih kewenangan tersebut belum terbentuk.⁹⁰ Hingga kini, Badan Peradilan Khusus Pemilihan tersebut belum juga terbentuk, sehingga MK masih terkesan menjadi lembaga yang harus menangani seluruh persoalan pemilihan.

Tuntutan untuk membentuk lembaga peradilan khusus Pemilu bukan hanya didorong oleh lahirnya UU Pilkada.⁹¹ *Status a Quo* memperlihatkan fakta, bahwa terdapat banyaknya lembaga yang terlibat di dalam penyelesaian sengketa Pemilu. Terhadap berbagai masalah dalam Pemilu, jika coba kita lihat faktanya, terdapat tiga lembaga negara yang berwenang mengadili keempat permasalahan tersebut, yakni MK, Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu), dan Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN). Banyaknya lembaga yang terlibat dalam penyelesaian sengketa Pemilu, mengakibatkan tidak efektifnya proses penyelesaian sengketa.⁹² Alih-alih menyelesaikan masalah, justru yang timbul adalah bertambah panjangnya birokrasi penyelesaian sengketa Pemilu dan Pilkada, hingga tumpang tindihnya

86 Veri Junaidi and Jim Della Giacoma, "Clock Watching and Election Complaint in Indonesia Constitutional Court," n.d., h. 15.

87 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah mengalihkan penanganan sengketa Pilkada dari MA ke MK. Peralihan kewenangan penyelesaian sengketa tersebut sebagaimana diatur di dalam Pasal 236C yang menyatakan bahwa: "Penanganan sengketa hasil penghitungan suara pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah oleh Mahkamah Agung ke Mahkamah Konstitusi paling lama 18 (delapan belas) bulan sejak Undang-Undang ini diundangkan." Yang ditindaklanjuti dengan dibuatnya nota kesepahaman pada tahun 2008 tentang pelimpahan kewenangan penanganan penyelesaian sengketa Pilkada dari MA kepada MK.

88 Muhammad Iwan Satriawan and Mukhlis Mukhlis, "Memurnikan Mahkamah Konstitusi" (n.d.): h. 49.

89 Lihat Pasal 157 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang (UU 10/2016). bahwa perkara perselisihan hasil Pemilihan diperiksa dan diadili oleh badan peradilan khusus yang dibentuk sebelum pelaksanaan Pemilihan serentak nasional.

90 Lihat Pasal 157 ayat (2) dan (3) UU 10/2016, bahwa perselisihan penetapan perolehan suara hasil Pemilihan diperiksa dan diadili oleh MK sampai dibentuknya badan peradilan khusus pemilihan tersebut.

91 Refly Harun, "Rekonstruksi Kewenangan Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilihan Umum," *Jurnal Konstitusi* 13, Nomor 1 (2016): h. 3.

92 Uu Nurul Huda, *Hukum Partai Politik Dan Pemilu Di Indonesia* (Fokusmedia, 2018), h. 4.

hasil putusan antara pengadilan satu dengan yang lainnya.⁹³ Lebih-lebih, proses peradilan terhadap setiap kasus memakan waktu yang cukup lama, ditambah kompetensi hakim serta kurangnya pemahaman peradilan umum terkait Pemilu menyebabkan efektivitas proses penyelesaian permasalahan Pemilu semakin dipertanyakan.⁹⁴

Selain terhadap masalah di atas, diperlukan adanya peninjauan terhadap sistem regulasi Pergantian Antar Waktu (PAW) atau *recall* partai politik (Parpol) terhadap anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Demokrasi perwakilan mendesain agar dalam pengambilan keputusan atau kebijakan negara, rakyat mempercayakan pada wakilnya yang dipilih melalui mekanisme Pemilu,⁹⁵ namun, kewenangan *recall* yang diberikan kepada Parpol,⁹⁶ menjadikan keberadaan DPR yang seharusnya mewakili kepentingan rakyat justru berdiri di atas kepentingan Parpol, bukan untuk mengartikulasi kehendak rakyat. Alih-alih melaksanakan demokrasi perwakilan, sistem ini justru melahirkan permasalahan baru atas fungsi dan status keterwakilan rakyat dan wakil rakyat. Dalam hal ini peran lembaga peradilan merupakan aspek penting lainnya yang harus disoroti, di mana proses dan penyelesaian penarikan kembali dapat melibatkan sebuah entitas peradilan sebagai pusat penyelesaian politik dan Pemilu.

Mahkamah Pemilu bertugas untuk mengadili 5 (lima) jenis perkara. Mahkamah Pemilu berwenang untuk mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final dan mengikat untuk memutus tentang pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu, pelanggaran administrasi Pemilu, sengketa proses Pemilu, tindak pidana Pemilu, sengketa hasil serta sengketa pasca Pemilu.⁹⁷ Sebagaimana nantinya mekanisme *recall* dikategorikan sebagai sengketa pasca Pemilu. Sehingga, apabila seorang anggota DPR diduga melakukan tindakan yang bertentangan dengan kehendak konstituennya ataupun melawan aturan hukum tertentu, rakyat dapat melakukan *recall* terhadap anggota DPR yang bersangkutan dengan meminta pembatalan hasil Pemilu kepada Mahkamah Pemilu.

93 Pada kasus pelanggaran yang diselesaikan melalui putusan PTUN nyatanya menuai konflik berupa perbedaan arah penafsiran dengan Putusan MK. Bahkan keduanya terkadang sama-sama meyakini tidak berwenang untuk mengadili. Dengan adanya perbedaan penafsiran dan pernyataan sikap terhadap adanya sengketa Pemilu yang tidak tegas, justru mengakibatkan terjadinya tumpang tindih wewenang dan lahirnya *legal vacuum* dengan berujung terhadap munculnya ketidakpastian hukum bagi para pencari keadilan di Indonesia. Misalnya dalam kasus Pemilukada Kabupaten Manggarai Barat pada tahun 2010 yang menimbulkan putusan yang berseberangan antar keduanya. (Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 38/PHPU.D-VIII/2010 terkait perkara Permohonan Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Manggarai Barat Tahun 2010).

94 Iwan Rois and Ratna Herawati, "Urgensi Pembentukan Peradilan Khusus Pemilu dalam rangka Mewujudkan Integritas Pemilu," *Jurnal Magister Hukum Udayana (Udayana Master Law Journal)* 7, Nomor 2 (July 31, 2018): h. 267.

95 Muhammad Bahrul Ulum and Moch Marsa Taufiqurrohman, "Examining Recall of the House Member: How Does It Impact on Eradicating Corruption in Indonesia?," *Lentera Hukum* 7, Nomor 1 (2020): h. 101.

96 Dalam pelaksanaannya, *recall* ini diserahkan kepada Parpol. Hal ini sesuai dengan apa yang disebutkan di dalam Pasal 239 Undang-Undang Nomor 17 tahun 2014 sebagaimana diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 tahun 2019 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD (UU MD3).

97 *Ibid.*

Kedua lembaga tersebut memiliki kekurangan dan kelebihan masing-masing. Melalui analisis terhadap realitas penegakan hukum di Indonesia, kapasitas kedua lembaga dapat digambarkan melalui tabel perbandingan berikut.⁹⁸

Tabel 1. Perbandingan Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Pemilu

Lembaga	Kelebihan	Kekurangan
Mahkamah Konstitusi	<ul style="list-style-type: none"> - Meningkatkan legitimasi dan penghargaan terhadap putusan gugatan <i>Recall Elections</i> - Menjamin bahwa penyelesaian gugatan <i>Recall Elections</i> dilakukan bukan hanya berdasarkan hukum, melainkan juga konstitusi 	<ul style="list-style-type: none"> - Rawan konflik kepentingan - Kewenangan yang dimiliki sudah terlalu banyak - Volume perkara yang ditangani sangat tinggi - Penyelesaian perkara cenderung lama
Mahkamah Pemilihan Umum	<ul style="list-style-type: none"> - Keputusan yang dibuat lebih berkualitas - Hukum acara yang lebih cepat, efektif, dan terintegrasi 	<ul style="list-style-type: none"> - Menelan biaya yang besar karena harus membentuk lembaga baru - Kesulitan untuk mendudukkan Mahkamah Pemilu dalam sistem ketatanegaraan Indonesia

Tabel perbandingan tersebut dapat menjadi rujukan permulaan untuk menentukan saluran peradilan yang tepat untuk memutus gugatan CR. Tabel tersebut merupakan gambaran dari beberapa pertimbangan sebagai berikut. Pertama, perlu diingat bahwa sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, gugatan RE berangkat dari asumsi adanya dugaan pelanggaran konstitusional oleh anggota DPR, baik karena lahirnya kebijakan yang merugikan rakyat ataupun tindakan tercela lain. Secara spesifik dalam hal ini anggota DPR dianggap mengkhianati hak partisipasi rakyat dalam pembangunan nasional sebagaimana dijamin Pasal 28C ayat (2) Jo. Pasal 1 ayat 2 UUD NRI 1945, karena dalam negara dengan sistem demokrasi perwakilan, segala perbuatan anggota DPR secara mutlak harus merepresentasikan kehendak dan kepentingan rakyat. Berangkat dari preposisi tersebut, maka adalah hal yang logis dan tepat apabila gugatan RE diserahkan kepada MK, karena MK sendiri merupakan *the Guardian and Interpreter of Constitution*. Dengan menggunakan metode yang sama dengan *impeachment* Presiden dan/atau Wakil presiden, pengujian gugatan RE melalui MK pada akhirnya akan berimplikasi pada proses penemuan hukum yang lebih dalam, radikal, dan filosofis sehingga menghasilkan dasar dan legitimasi hukum yang kuat.

Kedua dan sekaligus menguatkan pernyataan pertama, pentingnya gugatan RE diajukan ke MK yaitu karena kualitas personal dan profesional para hakim MK itu sendiri. Penilaian rakyat terhadap para hakim MK begitu tinggi dengan imajinasi para hakim MK

98 Muhammad Iwan Satriawan and Mukhlis Mukhlis, "Memurnikan Mahkamah Konstitusi," *Sasi* 24, Nomor 1 (2018): 47–50, <https://doi.org/10.47268/sasi.v24i1.118>.

yang terciptakan sebagai sosok terhormat, memiliki kecakapan yang baik, dan berwibawa.⁹⁹ Penilaian semacam itu tentunya tidak berlebihan, karena fakta menunjukkan bahwa saat ini MK sendiri telah berumur 19 tahun sejak pertama kali didirikan pada 2003. Dengan segala pengalaman dan pentingnya peran mengawal dan menginterpretasi konstitusi yang mana merupakan hukum dasar, artinya tidak semua yuris bisa menjadi hakim MK, melainkan hanya mereka yang memiliki segudang prestasi dan dedikasi tinggi pada keadilan yang bisa duduk di kursi tertinggi tersebut. Oleh karena itu, tidak dapat dimungkiri jika putusan atas gugatan RE akan lebih dihargai dan dilaksanakan.¹⁰⁰ Di sisi lain, hal ini akan berdampak positif terhadap substansi CR, hal ini dikarenakan Pemilu yang mengantarkan wakil rakyat ke parlemen itu sendiri menelan biaya yang besar dan penuh heroism,¹⁰¹ sehingga gugatan RE harus diputus dengan sangat hati-hati.

Namun di sisi lain, penanganan gugatan RE melalui MK juga memiliki sejumlah kekurangan yang dapat mengurangi kualitas dan legitimasi putusan CR. Pertama, berdasarkan kewenangan yang dimilikinya saat ini, MK telah menangani banyak perkara, di antaranya gugatan perselisihan hasil Pemilu, pembubaran Parpol, sengketa kewenangan lembaga negara, *impeachment* Presiden dan/atau Wakil Presiden, serta pengujian Undang-Undang. Dengan kata lain, volume perkara yang ditangani sangatlah tinggi sehingga penanganan gugatan RE berpotensi terdistraksi dengan perkara lainnya. Akibatnya, proses peradilan gugatan RE cenderung memakan waktu yang lama.¹⁰² Padahal, aspek kepastian hukum apalagi berkenaan dengan vitalnya keberadaan dan performa anggota DPR sebagai pelaksana kehendak rakyat mengharuskan proses peradilan yang cepat. Apabila aspek ini dikesampingkan, maka demokrasi perwakilan akan tersendat, sehingga lebih jauh penyelenggaraan demokrasi perwakilan berpotensi cacat. Kedua, para hakim MK itu sendiri dipilih oleh anggota DPR, sehingga dengan hubungan kausalitas demikian, peradilan terhadap anggota DPR yang bersangkutan diwarnai unsur subjektivitas yang tinggi dan menyimpan potensi konflik kepentingan. Akhirnya, nilai putusan RE terdegradasi dan justru melahirkan masalah baru sebagai buntut dari ketidakpercayaan rakyat.

Adapun opsi kedua di samping MK adalah penanganan gugatan RE melalui Mahkamah Pemilu. Sebagaimana telah diuraikan dalam paragraf sebelumnya, berangkat dari teori kontrak sosial John Locke dan Thomas Hobbes, anggota DPR yang dipilih melalui Pemilu harus mempertanggungjawabkan mandatnya kepada rakyat konstituennya. Lebih lanjut, setidaknya terdapat dua alasan pendukung mengapa gugatan RE adalah tepat jika dilakukan melalui Mahkamah Pemilu. Pertama, Mahkamah Pemilu memiliki fokus yang lebih baik

99 Satriawan and Mukhlis, 52–54.

100 Satriawan and Mukhlis, 52–54.

101 Mokhammad Samsul Arif, "Reformulasi Model Penyuaraan Pasca Pemilu Serentak 2019: Studi Evaluasi Sistem Proporsional Daftar Terbuka," *Jurnal Wacana Politik* 4 (2019), 10.

102 Kompas.com, "Anwar Usman: Jumlah Perkara yang Ditangani MK Tahun 2022 Berpotensi Meningkat," *KOMPAS.com*, <https://nasional.kompas.com/read/2022/02/10/11551061/anwar-usman-jumlah-perkara-yang-ditangani-mk-tahun-2022-berpotensi-meningkat> (diakses 11 Februari 2022).

dibanding MK. Sebagaimana lazimnya sebuah badan peradilan Pemilu, maka Mahkamah Pemilu dikonstruksikan sebagai lembaga yang berwenang untuk menangani perkara-perkara Pemilu, salah satunya adalah sengketa hasil Pemilu yang mana melandasi gugatan CR. Aspek kepastian hukum melalui peradilan ini lebih terjamin karena proses peradilan perkara berlangsung lebih cepat dibanding proses peradilan gugatan RE di MK.¹⁰³ Ujungnya, adanya kemacetan dalam pelaksanaan fungsi anggota DPR dapat diminimalisasi sehingga kepentingan untuk menyuarkan kehendak dan kepentingan rakyat lebih terjamin stabilitasnya.

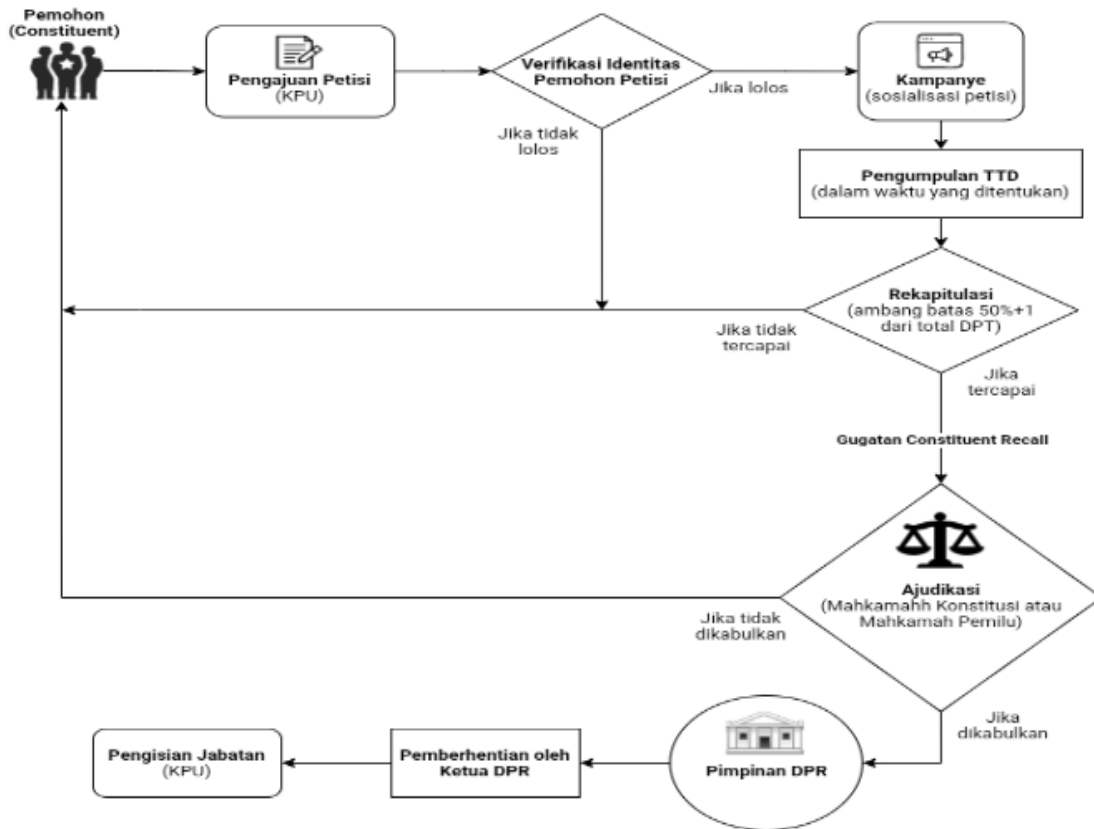
Kedua, akselerasi penyelesaian gugatan RE juga di Mahkamah Pemilu juga didukung dengan adanya hukum acara yang singkat, efektif, dan terintegrasi.¹⁰⁴ Hal tersebut merupakan konsekuensi logis dari adanya spesialisasi perkara di tubuh Mahkamah Pemilu. Sebagai hasil akhir, dengan fokus yang lebih terjaga, maka kualitas putusan Mahkamah Pemilu memiliki akurasi dan kualitas yang tinggi, sehingga dapat menjamin objektivitas dan kepatuhan rakyat dan khususnya anggota DPR tergugat terhadap putusan RE tersebut. Dengan kata lain, ketertiban umum juga memperoleh prioritas yang tinggi.

Meskipun demikian, penyelesaian gugatan RE melalui Mahkamah Pemilu tampaknya masih jauh dari kenyataan. Hal ini karena saat ini Mahkamah Pemilu belum terbentuk di Indonesia, sedangkan pembentukannya sendiri memakan biaya yang besar dan waktu yang lama, baik berkaitan dengan pembentukan organisasi, rekrutmen hakim, status kepegawaian, ataupun masalah teknis lainnya.¹⁰⁵ Selain itu, sampai dengan saat ini Indonesia hanya mengenal Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung (MA) sebagai puncak peradilan tertinggi. Hal ini menjadi tantangan tersendiri karena harus menentukan kedudukan Mahkamah Pemilu di antara dua mahkamah yang lain. Satu tantangan yang tidak mudah, karena sebagaimana diketahui bahwa MA dan MK memiliki bangunan kelembagaan dan organisasi yang kompleks. Pada akhirnya, dua hal ini berpotensi mengaburkan kepastian hukum para pencari keadilan—baik konstituen maupun anggota DPR tergugat. Tentunya hal ini merupakan aspek yang penting dipertimbangkan karena berkaitan langsung dengan proses RE dan jaminan demokrasi perwakilan yang baik dan paripurna. Selanjutnya, alur pengajuan RE dapat diformulasikan dengan beberapa tahap dan prosedur dalam skema di bawah ini:

103 Satriawan and Mukhlis, *op. cit.*, 56.

104 Satriawan and Mukhlis, 57.

105 Satriawan and Mukhlis, 58.



Gambar 1. Alur Pengajuan Recall Elections

Mekanisme RE baik melalui saluran MK maupun Mahkamah Pemilu dilakukan dengan beberapa tahap. Pertama, pemohon (konstituen) harus mengajukan petisi untuk menggalang dukungan RE ke Komisi Pemilihan Umum (KPU). Penggalangan dukungan ini merupakan langkah awal yang penting, ditujukan untuk menjamin keabsahan dan legitimasi gugatan CR. Gugatan RE tidak bisa dilayangkan begitu saja oleh sembarang orang tanpa identitas jelas, karena anggota DPR terpilih itu sendiri mewakili sejumlah suara dari daerah pemilihannya yang dibuktikan dengan Kartu Tanda Penduduk ataupun dokumen pendukung lainnya. Oleh karena itu, peran KPU sebagai penyelenggara Pemilu yang memegang *database* Daftar Pemilih Tetap (DPT) akan menentukan apakah gugatan RE tersebut benar-benar berasal dari konstituen di daerah setempat atau merupakan sebuah upaya melawan hukum. Dalam hal ini, KPU akan memverifikasi identitas pemohon petisi berdasarkan DPT saat Pemilu di mana anggota DPR yang bersangkutan terpilih. Sedangkan apabila ternyata KPU menemukan bahwa pemohon gugatan RE adalah pihak yang tidak berwenang, maka petisi tersebut dianulir dan dikembalikan kepada pemohonnya.

Kedua, tahap kampanye. Setelah lolos verifikasi KPU, pemohon melakukan kampanye (sosialisasi atau penyebaran petisi) untuk mengumpulkan tanda tangan dari DPT lainnya. Kampanye dilakukan dalam jangka waktu tertentu menurut KPU berdasarkan pertimbangan

total DPT dan perkiraan waktu yang dibutuhkan untuk mencapai ambang batas 50%+1 (lima puluh persen plus satu). Jumlah ini merupakan batas minimal yang harus dicapai karena sebagaimana dalil demokrasi, satu pilihan politis akan memperoleh legitimasinya apabila merepresentasikan kehendak mayoritas orang, dan begitupun sebaliknya.¹⁰⁶

Ketiga, rekapitulasi. KPU akan menghitung jumlah tanda tangan yang berhasil dikumpulkan. Jika telah mencapai ambang batas 50%+1 dari total DPT, maka petisi tersebut diajukan ke pengadilan dalam bentuk gugatan CR. Sedangkan apabila jumlah tanda tangan petisi kurang dari ambang batas tersebut, maka petisi tersebut kehilangan legalitasnya dan tidak dapat dilanjutkan menjadi gugatan. Sama seperti tahap pertama, petisi tersebut dikembalikan ke pemohon karena apabila diteruskan, maka gugatan RE justru merusak tatanan demokrasi yang sudah payah dibangun melalui Pemilu.

Pada tahapan ini, untuk meminimalisir risiko manipulasi tanda tangan pemohon petisi (walaupun sebenarnya adalah isu yang umum terjadi bahkan pada Pemilu konvensional sekalipun),¹⁰⁷ KPU dapat mempertimbangkan penggunaan teknologi *blockchain*.¹⁰⁸ Penggunaan *blockchain* akan bermanfaat setidaknya untuk meminimalisir risiko tersebut dimana dengan sistem pengamanan ganda atas tanda tangan yang terkumpul, seseorang harus membongkar susunan rantai blok yang tersebar ke berbagai pihak sebelum dapat mengakses suatu tanda tangan.¹⁰⁹ Hal ini telah terbukti berhasil misalnya di Estonia.¹¹⁰ Dalam upaya untuk memastikan bahwa petisi hanya dapat ditandatangani oleh warga negara Estonia, otoritas setempat mewajibkan pemohon untuk memasukkan kode *E-Identity*/kode unik yang dimiliki secara individual dan tercantum pada kartu tanda penduduk.¹¹¹ Mengingat perkembangan infrastruktur teknologi informasi yang cukup pesat di Indonesia,¹¹² sistem ini berpotensi untuk diterapkan secara adaptif dan untuk itu diperlukan penelitian lebih lanjut yang melibatkan disiplin ilmu lain.

Keempat, tahap adjudikasi. Dalam tahap ini, gugatan RE akan diperiksa, diadili, dan diputus oleh Mahkamah Konstitusi atau Mahkamah Pemilu. Tahap ini merupakan inti dari keseluruhan proses CR. Linear dengan pembahasan sebelumnya, sebagai negara demokrasi yang berdasarkan hukum, tuduhan pelanggaran konstitusional harus dibuktikan kebenaran

- 106 Ahmad Zaini, "Demokrasi: Pemerintah Oleh Rakyat Dan Mayoritas," *Al Ahkam* 14, Nomor 2 (Juli 2018): 30, <https://doi.org/10.37035/ajh.v14i2.1485>.
- 107 Andrie Susanto, "Disproporsionalitas Beban Tugas KPPS Studi Integritas Pemilu," *Jurnal Politik Indonesia* 2, Nomor 1 (2017): 11.
- 108 *Blockchain* adalah sebuah buku besar yang memiliki ketahanan tinggi terhadap kerusakan data yang merupakan sebuah sistem tanpa otoritas terpusat. Lihat Moch Marsa Taufiqurrohman, Zaki Priambudi, and Avina Nakita Octavia, "Mengatur Petisi Di Dalam Peraturan Perundang-Undangan: Upaya Penguatan Posisi Masyarakat Terhadap Negara Dalam Kerangka Perlindungan Kebebasan Berpendapat," *Jurnal Legislasi Indonesia* 18, Nomor 1 (2021): 10.
- 109 Moch Marsa Taufiqurrohman, et al. "Meninjau Perang Siber: Dapatkah Konvensi-Konvensi Hukum Humaniter Internasional Meninjau Fenomena Ini?," *Jurnal Kawruh Abiyasa* 1.2 (2021): 145
- 110 Taufiqurrohman, Priambudi, and Octavia, 13.
- 111 Taufiqurrohman, Priambudi, and Octavia, 14.
- 112 Titik Mildawati, "Teknologi Informasi Dan Perkembangannya Di Indonesia," *Ekuitas* 4, Nomor 1 (2000): 110.

dan objektivitasnya. Selain melekat hak konstitusional pada rakyat untuk menarik kembali mandat anggota DPR, di sisi lain juga terdapat kewajiban asasi untuk melindungi orang lain dari perasaan tidak aman dan memberikan perlakuan yang sama di hadapan hukum kepada setiap orang. Tahap ini akan menjamin bahwa gugatan RE memang memiliki alasan dan dasar hukum yang kuat, sekaligus mencegah sentimen politik yang sarat akan subjektivitas. Apabila tuntutan gugatan dikabulkan, maka salinan putusannya akan dikirimkan ke pimpinan DPR. Sementara, jika pelanggaran tidak terbukti, maka anggota DPR tergugat masih dapat kembali menjabat dan salinan putusan tersebut diserahkan kepada pemohon.

Sampai di sini secara singkat dapat dipahami bahwa keseluruhan proses pengajuan RE melalui peradilan dapat dianggap sama dengan pengajuan *judicial review* (JR)/pengujian undang-undang pada Mahkamah Konstitusi. Beberapa aspek yang mendasari hal ini adalah—pertama—, fungsi dari keberadaan lembaga JR sebagai alat untuk menjaga demokrasi dan hak konstitusional warga negara yang diduga dirugikan oleh perbuatan DPR dalam membentuk undang-undang dengan saluran hukum.¹¹³ Hal ini dilakukan dengan jalan melakukan pengujian aspek formil atau materiil undang-undang terhadap hak-hak rakyat yang tercantum dalam UUD 1945, misalnya hak untuk berpartisipasi dalam pembentukan undang-undang tersebut. JR sekaligus menjadi penyeimbang atas kekuasaan legislasi DPR untuk menghindari penyalahgunaan kekuasaan sehingga demokrasi dapat berjalan dengan sehat.¹¹⁴

Ini sama dengan fungsi dari eksistensi RE via peradilan di mana dalam rangka memastikan bahwa anggota DPR bertindak sesuai kehendak rakyat, mereka akan diadili atas dugaan pelanggaran hak konstitusional rakyat yang mengakibatkan kerugian pasca Pemilu, misalnya hak untuk didengar pendapatnya dalam reses untuk kemudian diimplementasikan dalam undang-undang. Oleh karena itu apabila ternyata hasil pembentukan undang-undang berbeda dengan apa yang disepakati bersama (entah dalam reses, rapat dengar pendapat umum, atau diskusi)¹¹⁵ dan hal tersebut nyata-nyata merugikan konstituen,¹¹⁶ maka perbuatan tersebut bisa dikategorikan sebagai pelanggaran konstitusional. Hak lain yang relevan sepanjang berkaitan dengan kesejahteraan rakyat di daerah pemilihan terkait juga dapat dipertimbangkan masuk kategori ini. Dalam konteks ini misalnya tindakan DPR yang mengakibatkan pembangunan daerah terhambat karena korupsi APBN.¹¹⁷ Dengan demikian,

113 Nurul Qamar, "Kewenangan Judicial Review Mahkamah Konstitusi," *Jurnal Konstitusi* 1, Nomor 01 (2012): 110.

114 Qamar, 11.

115 Lihat Pasal 96 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pasal ini linear dan merupakan penjabaran dari hak rakyat untuk melaksanakan partisipasi dalam pemerintahan sebagaimana dimaksud Pasal 27 ayat (1) jo. Pasal 28C ayat (2) UUD 1945.

116 Contoh dari kasus ini misalnya Undang-Undang Cipta Kerja dengan berbagai kontroversinya dan yang didemo besar-besaran.

117 Konsep ini berangkat dari penafsiran atas Pasal 27 ayat (1) jo. Pasal 28C ayat (2) UUD 1945 yang memberikan kesempatan bagi warga negara turut serta dalam pemerintahan dan membangun masyarakat, bangsa, dan negara,

demokrasi perwakilan yang diwujudkan melalui pemilihan wakil rakyat di parlemen akan dikontrol melalui mekanisme hukum sehingga menjadi insentif yang baik bagi anggota DPR untuk bekerja secara bertanggung jawab. Hal ini sekaligus akan membantu kepercayaan publik terhadap institusi DPR dengan adanya pengawasan rakyat yang memberikan kepastian hukum.

Kedua, tidak semua warga negara dapat mengajukan JR. Dalam hal ini berlaku adagium hukum *“point d’etre point d’action”*, tanpa kepentingan tiada hak gugat. Konsep ini sama dengan legal standing yang memberikan alas hak bagi subjek hukum untuk melakukan suatu perbuatan hukum.¹¹⁸ Dalam Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, disebutkan dengan jelas bahwa hanya mereka yang hak konstitusionalnya dirugikan oleh undang-undang/DPR yang dapat mengajukan gugatan, entah perseorangan atau kelompok orang yang mempunyai kepentingan yang sama. Selain itu, penggugat juga harus menguraikan dalil kerugiannya dalam gugatan yang dimaksud.

Konsepsi demikian sama persis dengan pengajuan RE melalui pengadilan dimana hanya konstituen terkait yang dapat mengajukan RE. Dengan mengadopsi teknologi blockchain di Estonia di atas, identifikasi atas konstituen ini dapat lebih mudah dilakukan secara akurat dengan bantuan kode unik pada kartu tanda penduduk. Kemudian mereka juga masih diwajibkan untuk membuat rancangan petisi, di mana pada proses tersebut tentu harus diuraikan dalil-dalil kerugian konstitusional yang dialami sebagai akibat dari tindakan anggota DPR yang bersangkutan. Uraian dalil RE juga akan diuraikan kembali pada gugatan yang dilayangkan kepada pengadilan untuk memperjelas duduk perkara kepada hakim.

Ketiga, putusan akhir yang berkekuatan hukum secara mengikat dan final. Baik putusan JR maupun RE akan memiliki dampak yang sama dalam rangka menghadirkan kepastian hukum, kemanfaatan hukum, dan keadilan hukum.¹¹⁹ Daripada melakukan demonstrasi yang tidak dapat dipastikan secara jelas outputnya, metode RE dapat lebih diandalkan secara efisien karena DPR yang terbukti bersalah setelah jangka waktu tertentu (yang dibutuhkan untuk melengkapi administrasi dan prosedur yang lain) akan langsung digantikan, sedangkan mereka yang tidak bersalah dapat terus melanjutkan jabatannya sehingga tidak terdapat kekosongan hukum. Evaluasi jabatan ini sekaligus menjadi sarana untuk mengadili perbuatan DPR dalam tugasnya memperjuangkan kepentingan rakyat. Putusan RE sama dengan putusan JR MK dimana undang-undang yang dibatalkan secara praktis tidak dapat digunakan lagi, sementara jika konstitusional dapat meningkatkan kepatuhan rakyat terhadap undang-undang terkait.¹²⁰ Dengan kata lain, keduanya sama-sama berdampak pada meningkatnya kepastian hukum.

Keempat, pemberhentian anggota DPR. Anggota DPR yang telah diputuskan untuk di-*recall* oleh MK atau Mahkamah Pemilu akan diberhentikan oleh Ketua DPR karena tidak

118 Qamar, “Kewenangan Judicial Review Mahkamah Konstitusi,” 12.

119 Qamar, 14–15.

120 Qamar, 15.

lagi memenuhi persyaratan konstitusional untuk mewakili suara konstituennya. Tahap ini menegaskan bahwa kedaulatan rakyat memegang kekuasaan tertinggi dalam suatu sistem demokrasi perwakilan dan bahwa setiap wakil rakyat harus tunduk pada kehendak dan kepentingan konstituennya. Selain itu, pemberhentian ini merupakan bentuk kontrol rakyat terhadap wakilnya di parlemen dan sebagai bentuk peringatan agar mandat rakyat tidak disalahgunakan. Hal ini merupakan konsekuensi dari dianut sistem demokrasi perwakilan, di mana partisipasi rakyat akan terus berlanjut secara paripurna hingga akhir masa jabatan anggota DPR, baik dalam penentuan kebijakan maupun pertanggungjawaban anggota DPR tersebut.

Kelima, penggantian dan pengisian jabatan yang kosong. Mekanisme ini dilakukan KPU. Pengisian jabatan diambil dari peserta yang peringkatnya berada di bawah anggota DPR terkait berdasarkan rekapitulasi hasil Pemilu terakhir di daerah pemilihan yang bersangkutan. Tujuannya untuk menghemat biaya, namun tetap menjamin keterwakilan dari rakyat di daerah setempat. Dengan demikian, siklus demokrasi perwakilan masih tetap berlanjut secara efisien dan efektif, meskipun terdapat penarikan anggota DPR selama waktu tertentu. Terakhir, penggantian dan pengisian jabatan DPR yang kosong ini akan ditetapkan dengan surat keputusan KPU sehingga memperoleh landasan yang kuat dan berkekuatan hukum mengikat.

D. Penutup

Proses pemilihan umum tidak hanya terhenti pada proses pra dan pada saat pemilihan. Proses pemilihan umum juga meliputi proses pasca pemilihan. Meskipun dalam demokrasi, rakyat menempati posisi tertinggi dalam sistem ketatanegaraan, namun sejauh ini, bentuk partisipasi rakyat terhadap negara hanya dianggap terbatas pada pra dan pada saat pemilihan umum berlangsung. Oleh karena itu, rakyat membutuhkan cara yang efektif dan efisien untuk terlibat dalam proses demokrasi pasca pemilihan umum. Metode RE dapat dijadikan sebuah mekanisme sebagai bentuk demokratisasi rakyat pasca pemilihan umum. Bentuk demokratisasi rakyat pasca pemilihan umum RE berupa pengawasan langsung oleh rakyat kepada wakil-wakilnya yang telah dipilih dalam proses pemilihan umum. Peran yudikatif merupakan aspek penting lainnya yang perlu disoroti, di mana mekanisme *recall* dapat melibatkan Mahkamah Konstitusi atau pendirian Mahkamah Pemilihan Umum sebagai pusat penyelesaian permasalahan pemilihan.

Upaya untuk melegitimasi mekanisme RE juga memerlukan beberapa rekomendasi. Adapun rekomendasi-rekomendasi tersebut di antaranya: memperjelas status dan keberadaan RE dengan mengintegrasikannya ke dalam hierarki peraturan perundang-undangan; melakukan revitalisasi kewenangan pada lembaga RE; Membentuk peraturan yang bersifat operasional di dalam Undang-Undang dan peraturan turunan sebagai pelaksanaan peraturan mekanisme RE; Melakukan penelitian lanjutan dalam memperkuat argumen mengenai proses pasca Pemilu dan mekanisme RE.

DAFTAR PUSTAKA

A. **Buku**

- Asshiddiqie, Jimly. Penguatan Sistem Pemerintahan Dan Peradilan. Jakarta: Sinar Grafika, 2015.
- Efendi, Aan, Dyah Ochterina Susanti, dan Rahmadi Indra Tektone. Penelitian Hukum Doktrinal. Yogyakarta: LaksBang Justitia, 2019.
- Kherid, Muhammad Nizar. Evaluasi Sistem Pemilu Di Indonesia 1955-2019: Sebuah Perspektif Pluralisme Hukum. Jakarta: PT. Rayyana Komunikasindo, 2021.
- Judge, David. Democratic Incongruities Representative Democracy in Britain. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2014
- Mahfud, Moh. Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi. Jakarta: LP3ES, 2007.
- Marijan, Kacung. Sistem Politik Indonesia: Konsolidasi Demokrasi Pasca Orde Baru. Jakarta: Kencana, 2019.
- Qamar, Nurul, and Farah Syah Rezah. Metode Penelitian Hukum: Doktrinal Dan Non-Doktrinal. Makassar: CV. Social Politic Genius (SIGn), 2020.

B. **Artikel Jurnal**

- Adair-Toteff, Christopher, and Christopher Adair-Toteff. "From Normal Justice to Exceptional Law: 1912–1919." *Carl Schmitt on Law and Liberalism* 4, no. 1 (2020): 9–24, https://doi.org/10.1007/978-3-030-57118-4_2.
- Arif, Mokhammad Samsul. "Reformulasi Model Penyuaraan Pasca Pemilu Serentak 2019: Studi Evaluasi Sistem Proporsional Daftar Terbuka." *Jurnal Wacana Politik* 4, no. 2 (2019): 1–20.
- Azzahri, Rizka, and Seno Andri. "Efektivitas Penggunaan Dana Reses Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Pekanbaru Dalam Menyerap Aspirasi Masyarakat." *Jurnal Niara* 14, no. 1 (2021): 266–75.
- Dalilah, Elih, Bakti Selawati, Fitrah Pratama, and Anis Wijayanti. "Benturan Kepentingan Pada Pendanaan Pilkada." *Integritas: Jurnal Antikorupsi* 5, no. 1 (2019): 181–188.
- Danmadiyah, Shevierra, Xavier Nugraha, and Sayyidatul Insiyah. "A Party's Recall Right in the Concept of Democratic Country." *Syariah: Jurnal Hukum Dan Pemikiran* 19, no. 2 (2019): 151–58.
- . "A Party's Recall Right in the Concept of Democratic Country." *Syariah: Jurnal Hukum Dan Pemikiran* 19, no. 2 (2019): 151–58.
- Efendi, Aan, Dyah Ochterina Susanti, and Rahmadi Indra Tektone. Penelitian Hukum Doktrinal. Yogyakarta: LaksBang Justitia, n.d.
- Efriza, N. F. N. "Eksistensi Partai Politik Dalam Persepsi Publik [The Existence of The Political Parties in Public Perception]." *Jurnal Politika Dinamika Masalah Politik Dalam Negeri Dan Hubungan Internasional* 10, no. 1 (2019): 17–38.
- Finchelstein, Federico, and Nadia Urbinati. "On Populism and Democracy." *Populism* 1, no. 1 (2018): 15–37.
- Fuqoha, Fuqoha, Arif Nugroho, and Indrianti Azhar Firdausi. "Stabilitas Pemerintahan Pasca Pemilihan Umum Di Indonesia Antara Checks and Balances Dan Demokrasi Transaksional." *Ajudikasi: Jurnal Ilmu Hukum* 3, no. 2 (2019): 153–66.

- Harun, Refly. "Rekonstruksi Kewenangan Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilihan Umum." *Jurnal Konstitusi* 13, no. 1 (2016): 1–24.
- Held, Allison L., Sheryl L. Herndon, and Danielle M. Stager. "The Equal Rights Amendment: Why the ERA Remains Legally Viable and Properly Before the States." *Wm. & Mary J. Women & L.* 3, no. 1 (1997): 113.
- Hilmy, Muhammad Irfan, and Trian Marfiansyah. "Recall Referendum Sebagai Alternatif Proses Penggantian Antarwaktu Lembaga Legislatif Di Indonesia." *Volkgeist: Jurnal Ilmu Hukum Dan Konstitusi* 4, no. 1 (2021): 101–13.
- . "Recall Referendum Sebagai Alternatif Proses Penggantian Antarwaktu Lembaga Legislatif Di Indonesia." *Volkgeist: Jurnal Ilmu Hukum Dan Konstitusi* 4, no. 1 (2021): 101–13.
- Jayus, Muhammad Bahrul Ulum, and M. Marsa T. "Examining Recall of the House Member: How Does It Impact on Eradicating Corruption in Indonesia?" *Lentera Hukum* 7, no. 1 (2020): 101–16.
- Kherid, Muhammad Nizar. *Evaluasi Sistem Pemilu Di Indonesia 1955-2019: Sebuah Perspektif Pluralisme Hukum*. Vol. 1. Jakarta: PT. Rayyana Komunikasindo, 2021.
- Kusumaningrum, Adi. "Improving Indonesia's Commitment to Open Government Partnership through Online Petitions," *Indonesian Journal of International Law*, 16, no. 2 (n.d.).
- Landa, Dimitri, and Ryan Pevnick. "Representative Democracy As Defensible Epistocracy." *American Political Science Review* 114, no. 1 (2020): 1–13.
- "Laporan Hasil Survei Nasional - 3 Tahun Jokowi: Kenaikan Elektoral & Kepuasan Publik." Centre for Strategic and International Studies (CSIS), n.d.
- Mildawati, Titik. "Teknologi Informasi Dan Perkembangannya Di Indonesia." *Ekuitas* 4, no. 1 (2000): 101–110.
- Moch. Marsa Taufiqurrohman, Jayus, and A'an Efendi. "Integrasi Sistem Peradilan Pemilihan Umum Melalui Pembentukan Mahkamah Pemilihan Umum." *Jurnal Konstitusi* 18, no. 3 (n.d.): 563–84.
- Muhammad Irfan Hilmy and Trian Marfiansyah. "Recall Referendum Sebagai Alternatif Proses Penggantian Antarwaktu Lembaga Legislatif Di Indonesia." *Volkgeist: Jurnal Ilmu Hukum Dan Konstitusi* 4, no. 1 (2021): 101–13.
- Munawar, Munawar, Marzuki Marzuki, and Ibnu Affan. "Analisis Dalam Proses Pembentukan Undang-Undang Cipta Kerja Perpspektif Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan." *Jurnal Ilmiah METADATA* 3, no. 2 (2021): 452–68.
- Nanang Sri Darmadi. "Kedudukan Dan Wewenang Mahkamah Konstitusi Dalam Sistem Hukum Ketatanegaraan Indonesia." *Jurnal Hukum* 28, no. 2 (2020): 1088-1108.
- Nurita, Riski Febria. "Kajian Filsafat Hukum Tentang Demokrasi Di Indonesia." *Jurnal Cakrawala Hukum* 6, no. 1 (2015): 89–98.
- O'Donnell, Guillermo. "On the State, Democratization and Some Conceptual Problems: A Latin American View with Glances at Some Post Communist Countries." *World Development* 21, no. 8 (1993): 1355–69.
- Oktavinanda, Pramudya A. "Perlindungan Hak Tersangka Dalam Perspektif Hukum Dan Ekonomi (The Protection of Criminal Suspects' Rights in Law & Economics Perspective)." Forthcoming in *Jurnal Teropong Edisi RUU KUHAP*, 2015.

- . “Positivisme Hukum Dan Pendekatan Hukum Dan Ekonomi—Suatu Pembelaan (Legal Positivism and Law and Economics—A Defense).” In *Third Indonesian National Conference of Legal Philosophy*, 27–28, 2013.
- Pratiwi, Diah Ayu. “Sistem Pemilu Proporsional Daftar Terbuka Di Indonesia: Melahirkan Korupsi Politik?” *Jurnal Trias Politika* 2, no. 1 (2018): 13–28.
- Prawira, A. A., Ngurah Agung Putra, and AA Istri Ari Atu Dewi. “Pengaturan Tentang Penggantian Antar Waktu (PAW) Pada Anggota Lembaga Perwakilan Republik Indonesia.” *Kertha Negara: Journal Ilmu Hukum* 7, no. 1 (2019): 1–15.
- Qamar, Nurul. “Kewenangan Judicial Review Mahkamah Konstitusi.” *Jurnal Konstitusi* 1, no. 01 (2012): 1–15.
- Qurrata Ayuni. “Gagasan Pengadilan Khusus Untuk Sengketa Hasil Pemilihan Kepala Daerah.” *Jurnal Hukum & Pembangunan* 48, no. 1 (2018): 199–221.
- Rauf, Muhamad Aljebra Aliksan, Marten Bunga, and Hardianto Djanggih. “Hak Recall Partai Politik Terhadap Status Keanggotaan Dewan Perwakilan Rakyat Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia.” *Jurnal Magister Hukum Udayana (Udayana Master Law Journal)* 7, no. 4 (2018): 443–55.
- . “Hak Recall Partai Politik Terhadap Status Keanggotaan Dewan Perwakilan Rakyat Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia.” *Jurnal Magister Hukum Udayana (Udayana Master Law Journal)* 7, no. 4 (2018): 443–55.
- Riwanto, Agus. “Analisis Pengaturan Tentang Pemberhentian Antarwaktu (Recall) Partai Politik Terhadap Status Keanggotaan Dewan Perwakilan Rakyat Menurut Sistem Kedaulatan Rakyat.” *RES PUBLICA* 5, no. 2 (2021): 184–99.
- Rois, Iwan, and Ratna Herawati. “Urgensi Pembentukan Peradilan Khusus Pemilu dalam rangka Mewujudkan Integritas Pemilu.” *Jurnal Magister Hukum Udayana (Udayana Master Law Journal)* 7, no. 2 (July 31, 2018): 267. <https://doi.org/10.24843/JMHU.2018.v07.i02.p10>.
- Rumokoy, Nike K. “Kajian Yuridis Tentang Hak Recall Partai Politik Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia.” *Jurnal Hukum Unsrat* 20, no. 1 (2012): 1–7.
- . “Kajian Yuridis Tentang Hak Recall Partai Politik Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia.” *Jurnal Hukum Unsrat* 20, no. 1 (2012): 1–7.
- Saragih, Yasmirah Mandasari, Teguh Prasetyo, and Jawade Hafidz. “Analisis Yuridis Kewenangan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) Sebagai Penuntut Pelaku Tindak Pidana Korupsi.” *UNIFIKASI: Jurnal Ilmu Hukum* 5, no. 1 (2018): 33–44.
- Satriawan, Muhammad Iwan, and Mukhlis Mukhlis. “Memurnikan Mahkamah Konstitusi.” *Sasi* 24, no. 1 (2018): 47–58.
- Susanto, Andrie. “Disproporsionalitas Beban Tugas KPPS Studi Integritas Pemilu.” *Jurnal Politik Indonesia* 2, no. 1 (2017): 9–19.
- Syawawi, Reza. “Memutus Oligarki Dan Klientisme Dalam Sistem Politik Indonesia Melalui Pembaharuan Pengaturan Pendanaan Partai Politik Oleh Negara.” *Jurnal Legislasi Indonesia* 18, no. 1 (2021): 139–52.
- Taufiqurrohman, Moch Marsa. “Meninjau Penerapan Ambang Batas Pemilihan pada Sistem Pemilihan Umum Proporsional di Indonesia,” *POLITIKA* 12 no. 1 (2021): 129.
- Taufiqurrohman, Moch Marsa, et al. “Meninjau Perang Siber: Dapatkah Konvensi-Konvensi Hukum Humaniter Internasional Meninjau Fenomena Ini?.” *Jurnal Kawruh Abiyasa* 1.2 (2021): 145-165.

- Taufiqurrohman, Moch. Marsa, Jayus Jayus, and A'an Efendi. "Integrasi Sistem Peradilan Pemilihan Umum melalui Pembentukan Mahkamah Pemilihan Umum." *Jurnal Konstitusi* 18, no. 3 (February 15, 2022): 562. <https://doi.org/10.31078/jk1834>.
- Taufiqurrohman, Moch Marsa, Zaki Priambudi, and Avina Nakita Octavia. "Mengatur Petisi Di Dalam Peraturan Perundang-Undangan: Upaya Penguatan Posisi Masyarakat Terhadap Negara Dalam Kerangka Perlindungan Kebebasan Berpendapat." *Jurnal Legislasi Indonesia* 18, no. 1 (2021): 1–17.
- Ulum, Muhammad Bahrul, and Moch Marsa Taufiqurrohman. "Examining Recall of the House Member: How Does It Impact on Eradicating Corruption in Indonesia?" *Lentera Hukum* 7, no. 1 (2020): 101–16.
- Van Veelen, Bregje. "Negotiating Energy Democracy in Practice: Governance Processes in Community Energy Projects." *Environmental Politics* 27, no. 4 (July 4, 2018): 644–65. <https://doi.org/10.1080/09644016.2018.1427824>.
- Wenas, Erika Sisilia, Alfon Kimbal, and Neni Kumayas. "Efektivitas Pelaksanaan Kegiatan Reses Anggota DPRD Kota Tomohon." *GOVERNANCE* 1, no. 2 (2021).
- Widodo, J. Pajar. "Reformasi Sistem Peradilan Pidana Dalam Rangka Penanggulangan Mafia Peradilan." *Jurnal Dinamika Hukum* 12, no. 1 (2012): 108–20.
- Zaini, Ahmad. "Demokrasi: Pemerintah Oleh Rakyat Dan Mayoritas." *Al Ahkam* 14, no. 2 (2018): 25–41.

C. Internet

- ANTARA. "Aksi Demonstrasi Tolak RUU HIP Bergejolak di Berbagai Daerah." *detiknews*. Accessed June 27, 2020. <https://news.detik.com/foto-news/d-5069979/aksi-demonstrasi-tolak-ruu-hip-bergejolak-di-berbagai-daerah>.
- Detiknews. "Aksi Demonstrasi Tolak RUU HIP Bergejolak di Berbagai Daerah." *detiknews*, <https://news.detik.com/foto-news/d-5069979/aksi-demonstrasi-tolak-ruu-hip-bergejolak-di-berbagai-daerah>.
- Katadata.co.id. "Ribuan Mahasiswa Akan Demonstrasi Tolak RKUHP Dan UU KPK Selama 2 Hari." *Katadata.co.id*, <https://katadata.co.id/berita/2019/09/23/ribuan-mahasiswa-akan-demonstrasi-tolak-rkuhp-dan-uu-kpk-selama-2-hari>.
- Kompas.com. "Anwar Usman: Jumlah Perkara yang Ditangani MK Tahun 2022 Berpotensi Meningkat." *KOMPAS.com*, <https://nasional.kompas.com/read/2022/02/10/11551061/anwar-usman-jumlah-perkara-yang-ditangani-mk-tahun-2022-berpotensi-meningkat>.
- Kontan.co.id. "Demo Tolak Uu Minerba - Dinilai cacat formil, ramai-ramai gugat UU Minerba ke MK pekan depan." *PT. Kontan Grahanusa Mediatama*, <https://www.kontan.co.id/tag/demo-tolak-uu-minerba>.
- MK RI. "Putusan | Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia." Accessed September 15, 2020. <https://mkri.id/index.php?page=web.Putusan&id=1&kat=1>
- PT. Kontan Grahanusa Mediatama. "Demo Tolak Uu Minerba - Dinilai cacat formil, ramai-ramai gugat UU Minerba ke MK pekan depan." Accessed June 27, 2020. <https://www.kontan.co.id/tag/demo-tolak-uu-minerba>. Tempo.com. "Buruh Berkeras Demonstrasi Tolak Omnibus Law 30 April 2020." *Tempo.com*, <https://nasional.tempo.co/read/1334116/buruh-berkeras-demonstrasi-tolak-omnibus-law-30-april-2020>.

Tempo.com. "Penolakan Kenaikan Iuran BPJS Kesehatan Kian Meluas." Tempo.com, <https://bisnis.tempo.co/read/1342491/penolakan-kenaikan-iuran-bpjs-kesehatan-kian-meluas>.

D. Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Mahkamah Konstitusi

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

BIODATA PENULIS

Moch. Marsa Taufiqurrohman menyelesaikan pendidikan S1 di Fakultas Hukum Universitas Jember pada tahun 2021, saat ini sedang menempuh Pendidikan S2 di Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran. Penulis adalah seorang sarjana hukum dengan berbagai prestasi dan pengalaman. Penulis berpengalaman sebagai asisten peneliti dengan bekerja di penelitian hukum. Saat ini penulis bekerja sebagai Legal Counsel di Transsion Indonesia, grup perusahaan yang menaungi merek telepon seluler Infinix, Tecno, dan iTel. Selama beberapa tahun terakhir, penulis juga beberapa kali mempresentasikan makalah di konferensi internasional, dan telah berkontribusi pada jurnal ilmiah nasional dan internasional. Beberapa karya yang telah ditulis oleh penulis antara lain: *Adopting Osman Warning in Indonesia: An Effort to Protect Potential Victims of Crime Target* | Jurnal Hukum dan Peradilan, Vol. 11 Issue 3, November 2022; *Legal Protection of Trade Secrets over the Potential Disposal of Trade Secrets Under the Re-Engineering Precautions* | Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum, Vol. 16 Issue 2, July 2022; *Regulasi Regenerasi Petani dalam Konteks Ketahanan Pangan: Sebuah Upaya dan Jaminan Perlindungan Hak Atas Pangan* | Jurnal HAM, Vol. 13 Issue 1, April 2022; *The Use of Necessitas Non-Habet Legem and Wederspanningheid in Law Enforcement for Covid-19 Vaccination in Indonesia* | Jurnal Penelitian Hukum De Jure, Vol. 21 Issue 4, December 2021; *Integrasi Sistem Peradilan Pemilihan Umum melalui Pembentukan Mahkamah Pemilihan Umum* | Jurnal Konstitusi, Vol. 18 Issue 3, December 2021.

Bima Rico Pambudi merupakan mahasiswa tingkat akhir dengan konsentrasi di bidang hukum tata negara di Fakultas Hukum Universitas Jember. Penulis pernah menjadi sekretaris bidang kajian ilmiah di Unit Kegiatan Mahasiswa Forum Kajian Keilmuan Hukum (FK2H) periode 2020-2021. Beberapa artikel jurnal yang pernah diterbitkan membahas tentang Penghubung Komisi Yudisial (SINTA 2) dan Ombudsman Republik Indonesia (SINTA 3). Selain itu, penulis juga aktif mengikuti lomba karya tulis ilmiah, diantaranya menjadi finalis di Universitas Brawijaya (2021) dan Universitas Indonesia (2022) dengan membawa karya yang mengkaji tentang Penghubung Komisi Yudisial dan Badan Layanan Umum.

Mohammad Ircham Maulana merupakan mahasiswa tingkat akhir bagian hukum perdata ekonomi dan bisnis Fakultas Hukum Universitas Jember. Penulis memiliki minat pada bidang hukum bisnis dan persaingan usaha. Selama berkuliah, penulis pernah mengikuti beberapa perlombaan, salah satunya menjadi finalis lomba *legal opinion* tingkat nasional yang diadakan oleh Civil Law Community pada tahun 2022. Penulis tidak hanya mengikuti perlombaan, melainkan juga pernah menjadi pengurus Unit Kegiatan Mahasiswa Forum Kajian Keilmuan Hukum (FK2H) periode 2020-2021.

**PENERAPAN SISTEM E-VOTING PADA ERA SOCIETY 5.0 SEBAGAI HASIL
PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 147/PUU-VII/2009**

*(Implementation of The E-Voting System in The Society 5.0 Era as A Result
of The Decision Constitutional Court Number 147/PUU-VII/2009)*

Andri Setiawan

Badan Strategi Kebijakan Hukum dan Hak Asasi Manusia
Jalan HR Rasuna Said Kav 6-7 Jakarta
e-mail: asetiawanandri16@gmail.com

Abstrak

Perjalanan panjang penyelenggaraan Pemilu telah menghantarkan Indonesia pada sistem pemilihan yang langsung dilaksanakan oleh rakyat. Namun, dalam prakteknya Pemilu menyajikan berbagai problematika yang berkaitan dengan permasalahan database daftar pemilih, besarnya anggaran, serta lambatnya proses penghitungan dan tabulasi data hasil perhitungan suara. Seiring perkembangan kehidupan masyarakat yang memasuki era *Society 5.0*, dimana setiap pekerjaan manusia akan ditunjang oleh teknologi informasi seperti *big data*, teknologi robot, *artificial intelligence (AI)*, *cloud computing*, *system integration*, *cyber security*, hingga *internet of things (IoT)*. Salah satu alternatif untuk memperbaiki sistem Pemilu konvensional yakni menggunakan Pemilu berbasis elektronik (*e-voting*). Hal tersebut juga berangkat dari Putusan MK No.147/PUU-VII/2009 yang memperbolehkan pelaksanaan *e-voting*. Dengan menggunakan metode penelitian empiris-normatif dengan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), kasus (*case approach*) dan perbandingan (*comparative approach*), artikel ini berupaya untuk mendiskusikan bagaimana peluang penerapan *e-voting* di Indonesia berdasarkan Putusan MK No.147/PUU-VII/2009 sebagai bentuk implementasi era *Society 5.0*. Hal ini akan diperkuat dengan perbandingan dengan Negara India, Brazil dan Estonia yang telah menyelenggarakan *e-voting* terlebih dahulu, maka Indonesia diyakini dapat berkesempatan melaksanakan hal yang sama.

Kata Kunci: Pemilu, *E-Voting*, *Society 5.0*

Abstract

The long journey of holding elections has led Indonesia to an electoral system carried out directly by the people. However, in practice, elections present various problems related to problems with the voter list database, the size of the budget, and the slow process of counting and tabulating vote count data. As society's life develops, it is entering the Society 5.0 era, where every human work will be supported by information technology such as big data, robot technology, artificial intelligence (AI), cloud computing, system integration, cyber security, and the internet of things (IoT). One alternative to improve the conventional election system is to use electronic-based elections (e-voting). This also departs from Constitutional Court Decision No.147/PUU-VII/2009, which allows the implementation of e-voting. By using empirical-normative research methods with

a statutory approach, case approach, and comparative approach, this article attempts to discuss the opportunities for implementing e-voting in Indonesia based on Constitutional Court Decision No.147/PUU-VII/2009 as a form of implementation of the Society 5.0 era. This will be strengthened by comparison with India, Brazil, and Estonia, which have held e-voting first so that Indonesia can do the same thing.

Keywords: Election, E-Voting, Society 5.0

A. Pendahuluan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) sebagai suatu konstitusi dalam perjalanannya telah mengalami berbagai perubahan. Sejarah mencatat Indonesia pernah melakukan amandemen pada konstitusi sebanyak empat kali tahapan, sejak tahun 1999 hingga 2002. Amandemen terhadap suatu konstitusi negara merupakan suatu keniscayaan sebab konstitusi harus terus berkembang sesuai dengan kebutuhan masyarakat sebagai konsekuensi dari karakteristik sebuah konstitusi yang hidup (*the living constitution*).¹ Oleh karena itu, diubahnya sebuah konstitusi tidak lain diharapkan dapat membawa konstitusi ke arah yang lebih sempurna, sehingga implementasi dari mandat konstitusi pun dapat dilaksanakan sebagaimana rumusan substantifnya. Perubahan yang dilakukan tentunya telah membawa dampak pada perubahan sistem ketatanegaraan Indonesia yang sangat signifikan.

Salah satu hasil amandemen pada UUD NRI 1945 telah banyak memberikan pengaturan mengenai Pemilihan Umum (Pemilu) sebagai implementasi dari kedaulatan rakyat mulai dari Pemilu anggota legislatif, Pemilu Presiden dan Wakil Presiden sampai pada Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada). Pengaturan mengenai Pemilu ditegaskan dalam Pasal 22E ayat (2) UUD NRI 1945, sedangkan pengaturan tentang Pilkada diatur pada Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945. Pengaturan mengenai pemilihan pimpinan lembaga negara maupun pada tingkat daerah memberikan bukti nyata bahwa UUD NRI 1945 merupakan konstitusi sebagai hukum dasar tertulis yang sangat demokratis. Meskipun demikian, pada saat Pemilu 2009 atau sebelumnya, sebagian besar pengamat percaya demokrasi Indonesia masih belum sepenuhnya demokratis.²

Pemilu merupakan suatu ciri penting bagi negara demokrasi seperti Indonesia yang harus dilakukan secara berkala untuk memilih para wakil rakyat secara demokratis. Hal ini disebabkan karena Pemilu merupakan bentuk representatif dari pelaksanaan kedaulatan rakyat yang dilaksanakan dalam mekanisme demokrasi langsung, dengan penerapan prinsip dan konsep

1 *The Living Constitution* merupakan istilah yang digunakan apabila suatu negara mengubah konstitusi untuk disesuaikan dengan kondisi demokrasi negara tersebut. Konsep tersebut dalam praktiknya sudah digunakan di Amerika Serikat semata-mata karena pandangan masyarakat kontemporer perlu dipertimbangkan dalam menafsirkan konstitusi. Dengan demikian konstitusi memiliki akar dan benar-benar menjadi bagian dari sistem hidup masyarakat, dipraktikkan dan berkembang seiring dengan perkembangan masyarakat (*the living constitution*).

2 Warjiyati, "Calon Perseorangan dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah". *Jurnal Hukum dan Perundangan Islam Al Daulah*, 4 (01), (2014), 15. DOI: <https://doi.org/10.15642/ad.2014.4.01.112-135>.

yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan.³ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim mengemukakan bahwa rakyat dianggap sebagai pemilik dan pemegang kekuasaan tertinggi dalam suatu negara dan sebagai penentu corak dan cara penyelenggaraan pemerintahan.⁴ Seturut dengan hal tersebut Jimmly Asidiqie menyatakan bahwa pelaksanaan Pemilu merupakan sebuah sarana penyaluran hak asasi warga negara yang prinsipil.⁵ Berkaitan dengan hal tersebut pemerintah memiliki keharusan untuk menyelenggarakan Pemilu sesuai dengan aspek dan jadwal ketatanegaraan sebagai langkah pelaksanaan hak-hak asasi warga negara. UUD NRI 1945 telah menggariskan bahwa pelaksanaan Pemilu merupakan bagian dari agenda demokrasi secara menyeluruh. Oleh sebab itu dengan dipilihnya para pemimpin melalui Pemilu akan mencerminkan aspirasi rakyat sebagai pemegang kedaulatan sesungguhnya.⁶

Manifestasi demokrasi yang ditandai dengan berjalannya sistem Pemilu di Indonesia, nyatanya tidak serta merta berjalan secara lancar. Kontestasi politik yang berlangsung tidak dapat terhindarkan dari lahirnya sebuah pelanggaran atau sengketa. Dengan konsep dan sistematika penyelenggaraan Pemilu yang telah dipersiapkan dengan sebaik mungkin, nyatanya tidak menutup kemungkinan terjadi pelanggaran yang mereduksi kualitas Pemilu. Karenanya, sengketa Pemilu dapat terjadi pada proses perencanaan, persiapan, bahkan di saat perhitungan suara hasil Pemilu.⁷

Permasalahan yang sering muncul pada Pemilu antara lain seperti penetapan Daftar Pemilih Tetap (DPT), penempatan Tempat Pemungutan Suara (TPS), pencalonan, kecurangan pada saat kampanye, politik uang, dan lain-lain. Dari beberapa desain sistem Pemilu tersebut tak jarang masih sering terjadi kesalahan yang disebabkan oleh *human error* maupun kacaunya *database* DPT, besarnya anggaran yang dikeluarkan, serta lambatnya proses tabulasi data hasil perhitungan suara dari daerah. Dari berbagai permasalahan tersebut tak jarang berujung kepada sengketa Pemilu antara peserta dengan penyelenggara akibat ketidakpuasan atas pelaksanaan Pemilu itu sendiri.

Pelaksanaan *e-voting* secara umum dapat memberikan keuntungan diantaranya, perhitungan suara akan lebih cepat, dapat menghemat biaya pencetakan surat suara, pemungutan suara lebih sederhana, dan peralatan dapat digunakan berulang kali. Begitu juga mengantisipasi kendala seperti rusaknya kotak suara pada saat distribusi ke daerah, meminimalisasi kecurangan seperti *human error* maupun kacaunya DPT, serta lambatnya proses tabulasi data hasil perhitungan suara

3 Pelanggaran Pemilu atau Pilkada dapat terjadi disebabkan oleh kecurangan (*fraud*), kekhilafan (*mistake*), maupun strategi kemenangan Pemilu yang tidak melanggar hukum tetapi menurunkan kepercayaan publik (*non-fraudulent misconduct*).

4 Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim. *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia. Cet Kelima*. (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1983), 88.

5 Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Cetakan Kesebelas*. (Depok: PT Raja Grafindo Persada, 2019), 417.

6 M. B. Zubakhrum Tjenreng. *Pilkada Serentak, Penguatan demokrasi di Indonesia*. (Jakarta: Pustaka Kemang, 2016), 8.

7 Moh. Ansori, Penyelesaian Sengketa Pemilihan Umum di Indonesia, *Jurnal Wajah Hukum*, 3 (1), 74. 2019. DOI: <http://dx.doi.org/10.33087/wjh.v3i1.57>.

dari daerah. Selain itu, berkaca kepada kasus Pemilu Tahun 2019, pelaksanaan *e-voting* dapat digunakan untuk mengantisipasi banyaknya korban berjatuh dari pihak panitia akibat kelelahan. Data menunjukkan jumlah keseluruhan petugas yang meninggal dunia pada saat Pemilu 2019 mencapai 554 orang baik dari KPU, Bawaslu, maupun personel Polri. Sedangkan, petugas Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS) yang meninggal sebanyak 440 orang, sementara petugas yang sakit 3.788 orang.⁸

Tentu hal ini menjadi preseden buruk dari pelaksanaan Pemilu Tahun 2019, walaupun diketahui bahwa Pemilu 2019 adalah Pemilu istimewa karena berhasil menyelenggarakan pemilihan secara serentak untuk pertama kalinya. Banyak petugas KPPS yang menjadi korban kemudian menimbulkan dugaan bahwa petugas terlalu lelah dalam melaksanakan seluruh proses terutama pada tahap rekapitulasi suara. Berdasarkan penjelasan Komisioner KPU, pemungutan suara harus sudah selesai pada hari yang sama dengan hari pemungutan suara hingga pukul 24.00 waktu setempat, dan berdasarkan keputusan Mahkamah Konstitusi jika penghitungan suara belum selesai hingga pukul 24.00, maka dilanjutkan tanpa jeda.⁹

Melihat fenomena tersebut serta wacana Menteri Komunikasi dan Informatika (Menkominfo) beberapa waktu lalu yang mengusulkan pemungutan suara dalam Pemilu tahun 2024 menerapkan sistem *voting* elektronik (*e-voting*).¹⁰ Adopsi teknologi digital dalam Pemilu memiliki manfaat untuk mewujudkan efektivitas dan efisiensi dalam proses kontestasi politik yang *legitimate* baik dalam tahapan pemilih, verifikasi identitas pemilih, pemungutan suara, penghitungan suara hingga transmisi dan tabulasi hasil Pemilu.¹¹ Terlebih pada saat ini digitalisasi Pemilu sangat mungkin dilakukan karena sudah banyak negara yang menerapkan *e-voting*. Salah satu negara yang sudah melakukan pemungutan suara secara digital adalah Estonia yang disebut sebagai negara terdepan di dunia dalam Pemilu digital.¹² Hal ini diperkuat dengan kemajuan teknologi dalam revolusi industri 4.0 telah membawa perubahan besar bagi seluruh aspek kehidupan manusia.

Revolusi industri 4.0 ditandai dengan adanya perkembangan yang pesat di dunia *Information Technology* (IT) seperti: otomasi, big data, teknologi robot, *artificial intelligence* (AI), *cloud computing*, *system integration*, *cyber security*, hingga *internet of things* (IoT).¹³ Sehubungan dengan

8 CNN Indonesia, "Total 554 Orang KPPS, Panwas dan Polisi Tewas di pemilu 2019", <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20190507084423-32-392531/total-554-orang-kpps-panwas-dan-polisi-tewas-di-pemilu-2019>. diakses pada tanggal 16 Maret 2023.

9 Siti Chaerani Dewanti, Wacana Penggunaan E-Voting Pada Pemilu, *Info Singkat Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI Vol. XI, No.10/II/Puslit/Mei/2019*, 26. https://berkas.dpr.go.id/puslit/files/info_singkat/Info%20Singkat-XI-10-II-P3DI-Mei-2019-1946.pdf.

10 Kominfo, Kominfo Singgung Digitalisasi Pemilu Saat Bertemu KPU, <https://aptika.kominfo.go.id/2022/03/kominfo-singgung-digitalisasi-pemilu-saat-bertemu-kpu/>, diakses pada tanggal 16 Maret 2023.

11 *Ibid.*

12 *Ibid.*

13 Maya Yunus dan Margono Mitrohardjono, *Pengembangan Teknologi di Era Industri 4.0 dalam Pengelolaan Pendidikan Sekolah Dasar Islam Plus Baitul Maal*, Jurnal Tahdzibi: Manajemen Pendidikan Islam Volume 3 No. 2 November 2018, 130-132. DOI: <https://doi.org/10.24853/tahdzibi.3.2.129-138>.

hal di atas, negara-negara maju mulai mengikuti perkembangan revolusi industri 4.0 dan kini telah menghantarkan pada era *Society 5.0* (masyarakat 5.0). *Society 5.0* adalah suatu konsep masyarakat yang berpusat pada manusia (*human-centered*) dan berbasis teknologi (*technology based*) yang dikembangkan oleh Jepang pada tahun 2019.¹⁴ Konsep ini lahir sebagai pengembangan dari revolusi industri 4.0 yang dinilai berpotensi mendegradasi peran manusia. Konsep ini hadir dengan harapan menjawab masalah revolusi industri 4.0 dan untuk mengintegrasikan dunia maya dan dunia nyata dengan bantuan teknologi seperti AI, robot, IoT dan lainnya dalam melayani kebutuhan manusia sehingga warga masyarakat dapat merasa nyaman dan menikmati hidup.¹⁵ Melalui *Society 5.0*, kecerdasan buatan harus memperhatikan sisi kemanusiaan yang akan mentransformasi jutaan data yang dikumpulkan melalui internet pada segala bidang kehidupan. Tentu saja hal ini diharapkan dapat menjadi suatu kearifan baru dalam tatanan bermasyarakat sebab dalam *Society 5.0*, sumber daya manusia yang dibutuhkan adalah pekerja dengan keterampilan manajemen, perencanaan, dan kreativitas.¹⁶

Pelaksanaan Pemilu di Indonesia akan kembali digelar pada tahun 2024, tepatnya pada tanggal 14 Februari 2024. Keputusan ini telah disetujui bersama antara Penyelenggara Pemilu, Pemerintah, dan DPR pada saat Rapat Dengar Pendapat (RDP) di Kompleks Parlemen pada 24 Januari 2022.¹⁷ Lebih lanjut pelaksanaan Pemilu 2024 diatur dalam Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 3 Tahun 2022 tentang Tahapan dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilu Tahun 2024 (PKPU 3/2022). Berdasarkan PKPU 3/2022, jadwal dan tahapan Pemilu telah dimulai sejak Tanggal 14 Juli 2022 dengan melaksanakan: (1) Perencanaan program dan anggaran serta penyusunan peraturan pelaksanaan penyelenggaraan Pemilu 2024; (2) Pemutakhiran data pemilih dan penyusunan daftar pemilih, pendaftaran dan verifikasi peserta Pemilu; (3) Penetapan peserta Pemilu; dan (4) Penetapan jumlah kursi dan penetapan daerah pemilihan.¹⁸ Pada saat ini tahapan Pemilu sudah mulai pada tahap pencalonan anggota DPD, pencalonan anggota DPR, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota, pencalonan Presiden dan Wakil Presiden.¹⁹ Tahapan selanjutnya adalah kampanye yang akan dilaksanakan mulai 28 November 2023 sampai 10 Februari 2024, serta pada 14 Februari 2024 dilaksanakan pemungutan suara. Selanjutnya mulai 14-15 Februari 2024 dilaksanakan penghitungan suara yang dilanjutkan dengan rekapitulasi hasil penghitungan suara sampai 20 Maret 2024.²⁰ Tahapan selanjutnya adalah penetapan hasil Pemilu dan dilanjutkan

14 Suherman dkk, *Industry 4.0 vs Society 5.0*, (Banyumas: Pena Persada, 2020), 4-5.

15 *Ibid.*

16 *Ibid.*

17 Tempo.co, Tahapan Pemilu 2024 Dimulai 14 Juni 2022 Ini Urutannya, <https://nasional.tempo.co/read/1601415/7-tahapan-pemilu-2024-dimulai-14-juni-2022-ini-urutannya>. diakses pada Tanggal 18 Maret 2023.

18 KPU RI, Informasi Seputar Pemilihan Umum 2024, https://infopemilu.kpu.go.id/Pemilu/Peserta_pemilu, diakses pada Tanggal 18 Maret 2023.

19 *Ibid.*

20 *Ibid.*

dengan pengucapan sumpah/janji DPR dan DPD pada 1 Oktober 2024, serta pengucapan sumpah/janji Presiden dan Wakil Presiden pada 20 Oktober 2024.²¹

Memperhatikan masalah tersebut maka wacana penggunaan *e-voting* dalam Pemilu tahun 2024 menjadi pertimbangan untuk dilaksanakan agar tidak mengulangi permasalahan yang sama dan mengurangi kecurangan dalam pelaksanaan Pemilu. Berdasarkan uraian di atas, artikel ini disusun ke dalam dua permasalahan pokok. Pertama, bagaimana penerapan Pemilu di Indonesia dan probabilitas pelaksanaan *e-voting*. Kedua, bagaimana studi komparatif dengan negara pengguna *e-voting* (India, Brazil dan Estonia). Tulisan ini bertujuan mengkaji kelebihan *e-voting* dan kesiapan pelaksanaan *e-voting* jika diterapkan di Indonesia, dasar hukum pelaksanaan *e-voting*, dan sebagai pembanding tulisan ini akan melakukan komparasi pelaksanaan *e-voting* di tiga negara yang telah lebih dulu menerapkan *e-voting* pada Pemilu di negara mereka.

B. Metode Penelitian

Metode penelitian hukum merupakan suatu cara yang digunakan dalam ilmu hukum untuk menemukan kebenaran hukum. Metode ini juga memiliki karakteristik khusus yang menjadi identitasnya, sehingga dapat dibedakan dari ilmu-ilmu pengetahuan lainnya.²² Sebagai perwujudan dalam menjawab pertanyaan-pertanyaan pada artikel ini penulis menggunakan metode penelitian hukum empiris-normatif dengan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), kasus (*case approach*) dan perbandingan (*comparative approach*).

Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan menelaah semua peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan isu hukum yang sedang dibahas untuk menganalisis dan mengidentifikasi dasar pelaksanaan pemilihan langsung yang dilakukan secara elektronik dengan penggunaan teknologi informasi, dalam hal ini *e-voting*. Pendekatan kasus digunakan untuk mengidentifikasi penerapan norma-norma atau kaidah hukum yang dilakukan dalam praktik hukum yang dalam hal ini adalah penerapan *e-voting* di Indonesia berdasarkan putusan MK Nomor 147/PUU-VII/2009 yang kemudian dikaitkan dengan perkembangan *Society 5.0*. Pendekatan perbandingan dilakukan untuk membandingkan hukum suatu negara dengan hukum negara lain, dalam hal ini akan dilaksanakan perbandingan penerapan *e-voting* pada negara India, Brazil dan Estonia.

21 *Ibid.*

22 Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*. (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2001) hlm.1-2.

C. Pembahasan

1. Pelaksanaan Pemilu di Indonesia dan Probabilitas Pelaksanaan E-Voting

Amanat penyelenggaraan Pemilu terdapat dalam Pasal 22E UUD NRI 1945 yang selanjutnya diatur dalam Undang-Undang Pemilu. Pemilu dilaksanakan secara periodik setiap lima tahun sekali. Alasan penting yang mendasari Pemilu perlu dilaksanakan secara berkala adalah aspirasi rakyat tidak akan sama secara terus-menerus karena kehidupan rakyat yang dinamis, sehingga aspirasi mereka akan berubah-ubah seiring waktu. Kemudian dalam pelaksanaannya Pemilu dilaksanakan berdasarkan atas asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil (LUBERJURDIL).

Sejarah mencatat pelaksanaan Pemilu di Indonesia pertama kali dilaksanakan pada tahun 1955, di mana pada masa itu dilaksanakan dua kali pemilihan, yaitu untuk memilih anggota DPR pada 29 September 1955 dan pemilihan anggota Konstituante pada 15 Desember 1955. Selanjutnya Pemilu kedua baru dilaksanakan pada tahun 1971 pada era orde baru dengan tujuan untuk meredam persaingan dan pluralisme politik pada masa itu.²³ Pemilu berikutnya dilaksanakan pada tahun 1977, dimana pada masa ini dilaksanakan juga penggabungan partai (*fusi*) menjadi tiga partai, yaitu : Partai Persatuan Pembangunan (PPP) gabungan NU, Parmusi, Perti dan PSII. Partai Demokrasi Indonesia (PDI), gabungan dari PNI, Parkindo, Partai Katolik, Partai IPKI dan Partai Murba, dan Golkar. Sehingga ketiga partai ini menjadi peserta Pemilu secara berturut-turut sampai tahun 1997.²⁴ Setelah berakhirnya era-orde baru Pemilu kembali dilaksanakan pada tahun 1999 yang diikuti oleh 48 partai politik. Adapun pada tahun 2004, berkat amandemen UUD NRI 1945, pelaksanaan Pemilu dilaksanakan dengan sistem pemilihan anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota menggunakan sistem perwakilan berimbang (proporsional) dengan sistem daftar calon terbuka serta dilaksanakan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung, yang pada sebelumnya pemilihan Presiden dan Wakil Presiden melalui MPR. Sistem ini terus berlangsung pada Pemilu tahun 2009, 2014, dan 2019, bedanya pada tahun 2019 pelaksanaan pemilihan anggota legislatif dan pemilihan presiden dan wakil presiden dilaksanakan secara bersamaan, yang sebelumnya dilaksanakan secara terpisah.²⁵

23 Tempo.co, Sejarah Pemilu di Indonesia dari masa Parleментар, Orde baru, dan Reformasi, <https://nasional.tempo.co/read/1568863/sejarah-pemilu-di-indonesia-dari-masa-parleментар-orde-baru-reformasi/full&view=ok>. diakses pada tanggal 19 Maret 2023.

24 *Ibid.*

25 *Ibid.*

Pesatnya teknologi ke arah serba digital menjadikan sebuah tantangan bagi masyarakat, pemerintahan, serta hukum yang berlaku.²⁶ Oleh karena itu integrasi teknologi dengan humaniora, melalui *Society 5.0* perlu untuk dilaksanakan agar masyarakat dalam menggunakan TI (AI, robot, IoT, dsb) dapat terlayani dengan baik.²⁷ *Society 5.0* dapat dikatakan sebagai pengembangan untuk membenahi beberapa masalah yang saat ini dihadapi karena terlalu cepatnya perkembangan teknologi. Pemerintah Jepang menyebut *Society 5.0* adalah di mana ruang maya dan ruang fisik *konvergen* atau dalam kata lain terintegrasi. Di *Society 5.0*, sejumlah besar informasi dari sensor di ruang fisik terakumulasi di dunia maya yang dianalisis dengan AI, dan hasil analisis diumpungkan kembali ke manusia dalam ruang fisik dalam berbagai bentuk.²⁸ Berikut bentuk-bentuk *Society 5.0* menurut pemerintah Jepang:²⁹ penggunaan dron, AI dalam peralatan rumah tangga, penggunaan robot dalam dunia kerja, penggunaan layanan *cloud*, serta kendaraan otonom.

Teknologi dalam hal ini dapat dijadikan sebagai media yang dapat mendukung pemenuhan kebutuhan dan keperluan manusia. Penggunaan teknologi dapat menjadi alat bantu manusia untuk mempermudah setiap kegiatan berupa tugas maupun suatu pekerjaan.³⁰ Hal ini mulai dirasakan semenjak pandemi Covid-19 melanda Indonesia beberapa waktu yang lalu. Secara umum hadirnya Covid-19 menyebabkan angka pengguna internet di Indonesia meningkat drastis akibat adanya perubahan dari aktivitas secara langsung menjadi virtual melalui *video conference*, *e-learning*, *video streaming*, *e-commerce*, dan lain-lainnya. Data Badan Pusat Statistik (BPS) menunjukkan, sebanyak 78,18% rumah tangga di Indonesia telah menggunakan internet pada 2020. Jumlah itu meningkat 4,43% dibandingkan pada tahun sebelumnya yang sebesar 73,75%.³¹ Di era revolusi industri 4.0 dengan kondisi VUCA (*Volatility, Uncertainty, Complexity, Ambiguity*), mendorong dan mengharuskan terjadinya transformasi digital.³² Saat ini sudah banyak perusahaan teknologi yang sedang mengembangkan dan bahkan sudah berhasil untuk membuat mesin AI yang memiliki fungsi membantu pekerjaan-pekerjaan pemerintahan, layanan publik, keuangan, kesehatan, pendidikan, pertanian, dan

26 Jeni Danurahman dan Eny Kusdarini, *Dampak Pandemi Coronavirus Disease (Covid-19) dalam Perspektif Hukum di Era Digital*, Jurnal Masalah-Masalah Hukum, Jilid 50 No.2, April 2021, hlm.154. DOI: 10.14710/mmh.50.2.2021.151-160.

27 Suherman, *Op Cit*, hlm. 23.

28 *Ibid.* hlm. 24.

29 *Ibid.* hlm. 25-27.

30 Jeni Danurahman dan Eny Kusdarini, *Op Cit*. hlm. 157.

31 Dwi Hadya Jayani, Penetrasi Internet Indonesia Meningkat saat Pandemi Covid-19, [https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2021/10/06/penetrasi-internet-indonesia-meningkat-saat-pandemi-covid-19#:~:text=Badan%20Pusat%20Statistik%20\(BPS\)%20melaporkan,yang%20sebesar%2073%2C75%25](https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2021/10/06/penetrasi-internet-indonesia-meningkat-saat-pandemi-covid-19#:~:text=Badan%20Pusat%20Statistik%20(BPS)%20melaporkan,yang%20sebesar%2073%2C75%25). diakses pada tanggal 19 Maret 2023.

32 FEB UGM, Meningkatnya Eksistensi Transformasi Digital Akibat Pandemi Covid-19, <https://feb.ugm.ac.id/id/berita/3618-meningkatnya-eksistensi-transformasi-digital-akibat-pandemi-covid-19>.

masih banyak lagi.³³ AI saat ini diyakini sebagai pengungkit ekonomi dunia, sebagai solusi pemulihan dan pertumbuhan negara secara masif, termasuk Indonesia yang saat ini tengah gencar mendorong transformasi digital.³⁴

Dengan melihat situasi dan kondisi saat ini banyak institusi-institusi pemerintah yang menjalankan kegiatannya melalui bantuan TI. Mahkamah Agung (MA) sebagai *epicentrum of justice* di Indonesia telah melaksanakan transformasi digital melalui penerapan peradilan elektronik (*e-court*) dan penerapan elektronik berkas pidana terpadu (e-Berpadu).³⁵ Hal yang sama juga dilaksanakan oleh Kementerian Hukum dan HAM (Kemenkumham) dalam hal pembentukan peraturan perundang-undangan telah dilaksanakan digitalisasi yang terdiri atas: e-Penyusunan, Regulasi (harmonisasi peraturan perundang-undangan), e-Pengundangan, Website Penerjemahan Resmi, Litigasi Peraturan Perundang-undangan, dan Website Sistem Informasi Peraturan Perundang-undangan.³⁶ Berkaitan hal tersebut menunjukkan bahwa selama masa pandemi Covid-19 pemerintah telah memperbanyak pengembangan aplikasi pelayanan publik berbasis teknologi digital. Hasilnya, berdasarkan survei Departemen Ekonomi dan Hubungan Sosial Perserikatan Bangsa-Bangsa (UNDESA), Indonesia ditempatkan di peringkat 77 di antara 193 negara anggota PBB terkait implementasi dari Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik (SPBE).³⁷

Penelitian McKinsey & Company yang dirilis pada tahun 2020 tentang *Digital Public Service* mengungkapkan bahwa digitalisasi dalam pelayanan publik bukan hanya bermanfaat bagi masyarakat, melainkan juga bagi internal penyelenggara pelayanan publik.³⁸ Digitalisasi dapat menghemat hingga 50% waktu pelayanan dan memotong 50% anggaran yang dikeluarkan. Selain itu, digitalisasi layanan membuat efisiensi dalam bekerja hingga 60%.³⁹

Salah satu wujud dari kemajuan teknologi dan transformasi digital dapat diukur dengan penggunaan internet, hal ini disebabkan internet sudah menjadi bagian dari kehidupan sehari-hari sebagai sarana mencari informasi, bekerja, bertransaksi, maupun bersosial media.

33 Cloudcomputing.id, Indonesia Masuki Persaingan AI Dunia, <https://www.cloudcomputing.id/berita/indonesia-masuki-persaingan-ai-dunia>. diakses pada tanggal 19 Maret 2023.

34 *Ibid.*

35 Humas Mahkamah Agung, Wakil Ketua Mahkamah Agung, Transformasi Digital di Mahkamah Agung Harus Dikelola Secara Terpadu, <https://www.mahkamahagung.go.id/id/berita/5909/wakil-ketua-mahkamah-agung-transformasi-digital-di-mahkamah-agung-harus-dikelola-secara-terpadu>. diakses pada tanggal 16 September 2023.

36 Humas Ditjen PP Kemenkumham, Digitalisasi Peraturan Perundang-Undangan, https://ditjenpp.kemenkumham.go.id/index.php?option=com_content&view=article&id=4539:digitalisasi-peraturan-perundang-undangan&catid=268&Itemid=73&lang=en. diakses pada tanggal 19 Maret 2023.

37 Kominfo, Pemerintah Kebut Digitalisasi Layanan Publik, <https://www.kominfo.go.id/content/detail/47280/pemerintah-kebut-digitalisasi-layanan-publik/0/artikel>.

38 Matthias Daub dkk, Digital Public Services: How to Achieve Fast Transformation at Scale, <https://www.mckinsey.com/industries/public-sector/our-insights/digital-public-services-how-to-achieve-fast-transformation-at-scale#/>

39 *Ibid.*

Indonesia merupakan negara dengan populasi pengguna internet terbesar di dunia, hal ini didasarkan data hasil survei Asosiasi Penyelenggara Jasa Internet Indonesia (APJII), pengguna internet di Indonesia mencapai 215,63 juta orang pada periode 2022-2023. Jumlah pengguna internet tersebut setara dengan 78,19% dari total populasi Indonesia yang sebanyak 275,77 juta jiwa.⁴⁰ Hal ini semakin diperkuat dengan data BPS terkait Indeks Pembangunan Teknologi Informasi dan Komunikasi (TIK) tahun 2021 yang mengalami peningkatan sebesar 5,76 dibandingkan dengan Indeks Pembangunan TIK tahun 2020 sebesar 5,59.⁴¹ Lebih lanjut sebanyak 18,83% rumah tangga di Indonesia memiliki minimal satu komputer, seperti desktop, laptop, atau tablet.⁴²

Meninjau data tersebut maka menjadi peluang besar untuk menggagas pelaksanaan Pemilu melalui cara *e-voting* di Indonesia. *E-voting* sendiri merupakan suatu metode pemungutan suara dan penghitungan suara dalam suatu pemilihan dengan menggunakan perangkat elektronik.⁴³ Pemahaman tentang *e-voting* lebih mengacu pada proses pemanfaatan perangkat elektronik untuk lebih mendukung kelancaran proses dan juga model otomatisasi yang memungkinkan campur tangan minimal dari individu dalam semua prosesnya.⁴⁴ *Legal, operational and technical standards for e-voting* dikemukakan oleh *the committee of ministers of the council of the Europe* menyatakan bahwa prosedur standar yang harus dimiliki *e-voting* adalah: transparansi, verifikasi dan akuntabilitas, serta keandalan.⁴⁵ Tujuan dari penerapan *e-voting* sendiri adalah menyelenggarakan pemungutan suara yang hemat dan berbiaya ringan serta penghitungan suara yang cepat dan transparan.⁴⁶

Meskipun terdapat peluang yang besar dalam pengadopsian *e-voting* di Indonesia tetap perlu dilakukan pertimbangan dari aspek lainnya, seperti sumber daya manusia penduduk dan infrastruktur dan suprastruktur jaringan internet. Terkait dengan sumber daya manusia untuk mendukung pelaksanaan pemilu *e-voting*, maka diperlukan pendidikan pemilih (*voters education*) dalam bentuk sosialisasi, ceramah, maupun peningkatan partisipasi masyarakat terhadap teknologi baru yang akan diterapkan. Lebih lanjut, pemerintah juga tengah menyiapkan rencana pembangunan satelit multifungsi yang nantinya akan menghubungkan

40 Indonesia baik, Pengguna Internet di Indonesia Makin Tinggi, <https://indonesiabaik.id/infografis/pengguna-internet-di-indonesia-makin-tinggi#:~:text=Berdasarkan%20hasil%20survei%20Asosiasi%20Penyelenggara,orang%20pada%20periode%202022%2D2023>. diakses pada tanggal 20 Maret 2023.

41 Badan Pusat Statistik, Indeks Pembangunan Teknologi Informasi dan Komunikasi 2021, <https://www.bps.go.id/publication/2022/09/30/5fe4f0dbccd96d07098c78d3/indeks-pembangunan-teknologi-informasi-dan-komunikasi-2021.html>. diakses pada tanggal 20 Maret 2023.

42 *Ibid.*

43 Slamet Risnanto, "Aplikasi Pemungutan Suara Elektronik/E-Voting Menggunakan Teknologi Short Message Service dan At Command", *Jurnal Teknik Informatika Vol. 10 No. 1, 2017*, hlm. 18. DOI: <http://dx.doi.org/10.15408/jti.v10i1.6811>.

44 Smith, A.D. dan Clark, J.S, "Revolutionising The Voting Process Through Online Strategies", *Online Information Review, Vol. 29, No. 5, 2005*, hlm. 513. DOI: <https://doi.org/10.1108/14684520510628909>.

45 Slamet Risnanto, *Ibid.*

46 *Ibid.*

150 ribu titik layanan publik di Indonesia dengan kapasitas 150 *gigabyte* per detik pada tahun 2023.⁴⁷ Hal ini semakin diperkuat dengan upaya pemerintah dalam mewujudkan pemerataan jaringan 4G memfokuskan pada daerah terluar, tertinggal, dan terdepan.⁴⁸

Berkaca dari berbagai hal tersebut maka menjadi keniscayaan untuk melaksanakan *e-voting* di Indonesia. Terlebih, telah ada beberapa daerah yang telah menerapkan *e-voting* dengan bekerjasama dengan Badan Pengkajian dan Penerapan Teknologi (BPPT) dengan lingkup pemilihan kepala desa pada Kabupaten Jemberana, Bogor, Boyolali, dan Pemalang. Penerapan *e-voting* dalam Pemilihan Kepala Desa (Pilkades) di Jemberana dilaksanakan di empat dusun atau banjar di Desa Mendoyo Daging Tukad pada 29 Juli 2013. Pilkades ini merupakan *e-voting* pertama dengan verifikasi e-KTP di Indonesia.⁴⁹ Jumlah total pemilih dalam Pilkades tersebut tercatat sebanyak 2.507 orang yang tersebar di empat dusun atau banjar, yakni Banjar Tengah, Banjar Kebebeng, Banjar Dlod Pempatan, Banjar Baler Bale Agung. Empat TPS dengan metode *e-voting* pun dibangun di tempat terpisah, dan kantor kepala desa dijadikan sebagai posko *e-voting* atau pusat penayangan tabulasi hasil yang dikirimkan dari tiap-tiap TPS.⁵⁰ Sedangkan di Kabupaten Bogor pelaksanaan *e-voting* diselenggarakan pada 36 desa di 26 kecamatan secara serentak pada 12 Maret 2017.⁵¹ Di Kabupaten Pemalang dilaksanakan pada tahun 2018, dengan menggunakan sidik jari.⁵² Selanjutnya, dengan adanya wabah Covid-19, berimbas pula pada pelaksanaan Pilkades serentak tahap I tahun 2020 di Kabupaten Boyolali. Meski sempat mengalami penundaan dari jadwal yang ditetapkan, Pilkades akan tetap dilaksanakan dengan tetap menaati protokol kesehatan dengan penerapan *e-voting*.⁵³ Pilkades dengan *e-voting* jelas menciptakan penghematan yang signifikan. Sebagai contoh pemilihan Pilkades Boyolali dilakukan di 160 desa dengan biaya operasional Pilkades per desanya sebesar Rp 25 juta.⁵⁴

47 CNN Indonesia, Kominfo Klaim Infrastruktur Internet RI Berkembang Pesat Kala Pandemi, <https://www.cnnindonesia.com/teknologi/20211214200002-213-734069/kominfo-klaim-infrastruktur-internet-ri-berkembang-pesat-kala-pandemi>. diakses pada tanggal 20 Maret 2023.

48 *Ibid.*

49 BPPT.go.id, E-Voting Pilkades Jemberana Sebuah Miniatur Pemilukada, <https://www.bppt.go.id/berita-bppt/e-voting-pilkades-jemberana-sebuah-miniatur-pemilukada>, diakses pada tanggal 20 maret 2023.

50 BPPT.go.id, Pilkades Kabupaten Jemberana 2507 Warga Mandoyo Berikan Suara Secara E-Voting <https://www.bppt.go.id/berita-bppt/pilkades-kab-jemberana-2507-warga-mendoyo-berikan-suara-secara-e-voting-ii>, diakses pada tanggal 20 maret 2023.

51 Bogor.go.id, Pemkab Bogor Selenggarakan Pilkades Sistem E-Voting di Desa Babakan Kecamatan Ciseeng, <https://bogorkab.go.id/post/detail/pemkab-bogor-selenggarakan-pilkades-sistem-e-voting-di-desa-babakan-kecamatan-ciseeng>, diakses pada tanggal 20 maret 2023.

52 Jateng.go.id, E-Voting Pilkades di Pemalang yang Pertama Gunakan Sidik Jari, <https://jatengprov.go.id/beritadaerah/e-voting-pilkades-di-pemalang-yang-pertama-gunakan-sidik-jari/>, diakses pada tanggal 20 maret 2023.

53 Boyolali.go.id, Tim Teknis Cek Peralatan E-Voting Pilkades Boyolali, <http://boyolali.go.id/news/tim-teknis-cek-peralatan-e-voting-pilkades-boyolali>. diakses pada tanggal 20 maret 2023.

54 *Ibid.*

Beberapa daerah tersebut melaksanakan pemilihan dengan *e-voting* dikarenakan telah memenuhi syarat kumulatif sebagaimana yang terlampir pada amar Putusan MK Nomor 147/PUU-VII/2009. MK pada tahun 2009 dengan kewenangannya telah memeriksa, mengadili, dan memutus permohonan Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan menghasilkan sebuah keputusan yang mencakup perihal pelaksanaan penyelenggaraan pemilihan daerah berbasis teknologi. Putusan MK Nomor 147/PUU-VII/2009 berisikan hasil pertimbangan MK atas permohonan pengujian konstitusionalitas Pasal 88 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 terhadap UUD NRI 1945: *“Pemberian suara untuk pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah dilakukan dengan mencoblos salah satu pasangan calon dalam surat suara”*.

Pada dasarnya, sesuai dengan amanat Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 bahwa, *“Gubernur, bupati, dan walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis”*. Hal ini kemudian diatur lebih lanjut dalam Pasal 56 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 bahwa, *“Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil”*. Dalam hal ini, pemohon berpendapat bahwa hal yang termuat dalam Pasal 88 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menghalangi untuk menggunakan metode pemberian suara pemilihan dengan basis teknologi informasi yang seharusnya sudah mempertimbangkan kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi yakni dengan sistem *e-voting*. Kemudian Para Pemohon mengajukan untuk melegalkan *e-voting* sebagai transformasi pemilihan umum dari pemilihan umum yang konvensional.

Dalam Amar Putusannya MK menyatakan bahwa kata *“mencoblos”* dalam Pasal 88 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 adalah konstitusional bersyarat terhadap Pasal 28C ayat (1) UUD NRI 1945, *“Setiap orang berhak mengembangkan diri melalui kebutuhan dasarnya, berhak mendapat pendidikan dan memperoleh manfaat ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia”* dan Pasal 28C ayat (2) UUD NRI 1945 *“Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya”*. Berkaitan dengan hal tersebut maka MK menyatakan kata *“mencoblos”* diartikan juga menggunakan metode *e-voting* dengan syarat kumulatif, yakni dengan (1) tidak melanggar asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil; (2) daerah yang menerapkan metode *e-voting* sudah memenuhi persyaratan yang ditentukan serta (3) persyaratan lain sesuai keperluan.

Meninjau perihal Putusan MK tersebut mengenai rekomendasi bersyarat tentang pelaksanaan *e-voting*, menunjukkan implementasi Indonesia terhadap misi internasional

Indonesian E-Commerce Association (IDEA), yakni perubahan demokratis berkelanjutan dengan memberikan ilmu komparatif dalam reformasi demokratis.⁵⁵ Hal ini menunjukkan pelaksanaan Pemilu *e-voting* merupakan suatu bentuk transformasi yang memiliki banyak kelebihan, menurut Hardjaloka dan Simarmata, kelebihan penerapan *e-voting* antara lain:⁵⁶

- 1) *Mudah dalam penghitungan. Sistem e-voting dalam rangka penghitungan suara dan tabulasi data, dapat menghitung hasil lebih cepat dan lebih akurat daripada sistem penghitungan konvensional yang manual dengan cara membuka kertas suara satu per satu. Selain itu, penggunaan cara konvensional lebih memerlukan waktu dan rawan kesalahan baik dalam hal pencoblosan maupun kesalahan dalam penghitungan.*
- 2) *Mudah dalam pelaksanaan pemilihan. Teknologi e-voting memungkinkan pemilih menghadap langsung ke komputer untuk menentukan pilihan. Berhadapan secara visual memungkinkan lebih dipahami bagi pemilih yang cacat, menggunakan bahasa minoritas, ataupun buta huruf. Namun tantangannya ada pada lingkungan yang sedikit melek komputer.*
- 3) *Mencegah kecurangan. Apabila sistem e-voting sudah terintegrasi dengan e-KTP, maka kecurangan dalam pemilihan dengan melakukan pencoblosan lebih dari satu kali akan lebih cepat terdeteksi.*
- 4) *Mengurangi biaya. Sistem pemilu konvensional mengharuskan KPU mencetak surat suara dalam jumlah banyak, menyediakan kotak suara, serta kartu tanda pemilih. Namun, dengan e-voting, KPU hanya perlu menyediakan mesin elektronik, yang mana mesin ini dapat dipergunakan berulang kali untuk pemilihan selanjutnya.*

Putusan dari MK tersebut tentu membuka sebuah terobosan baru bagi Pemilu di Indonesia ke arah yang lebih maju seperti negara-negara yang telah menerapkan sistem *e-voting*.

Indonesia pada dasarnya sudah memiliki payung hukum untuk penggunaan *e-voting*, yaitu Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 Tentang Informasi dan Transaksi Elektronik. Menurut Edmon Makarim dalam Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 telah jelas menyatakan bahwa "*Informasi Elektronik dan/atau Dokumen Elektronik dan/atau hasil cetaknya merupakan alat bukti hukum yang sah*", lebih lanjut dalam ayat (2) dinyatakan "*Informasi Elektronik dan/atau Dokumen Elektronik dan/atau hasil cetaknya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan perluasan dari alat bukti yang sah sesuai dengan Hukum Acara yang berlaku di Indonesia*". Sehingga suatu informasi elektronik dinyatakan sah dan tidak perlu untuk

55 International IDEA, "*Memperkenalkan Pemilihan Elektronik: Pertimbangan Esensial*", (Australia: Program Asia dan Pasifik International IDEA, 2012), Hlm.2.

56 Hardjaloka dan Simarmata dalam Siti Chaerani Dewanti, *Op Cit*, hlm. 26-28.

menunggu dicetak terlebih dahulu baru dinyatakan sah/dijadikan alat bukti menurut hukum acara, tetapi harus diakui nilai hukumnya sejak dalam bentuk original elektroniknya.⁵⁷ Hal ini sebenarnya sudah lama dikenal dalam Penjelasan Pasal 33 Peraturan Pemerintah Nomor 88 Tahun 1999 tentang Dokumen Perusahaan. Suatu informasi yang originalnya elektronik tidak perlu di hardcopy-kan, demikian pula dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1971 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2009 tentang Kearsipan, mengenai arsip bukan hanya sesuatu yang di atas kertas.⁵⁸

Berdasarkan uraian tersebut dapat disimpulkan bahwa menyentuh layar monitor yang sudah didesain secara elektronik sama dengan tujuan mencoblos, maka dengan sendirinya sepanjang akuntabilitas sistem terjaga hal itu selayaknya dapat dipersamakan. Selain itu dalam Pasal 85 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga 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 menjadi Undang-Undang, menyatakan bahwa “Pemberian suara untuk Pemilihan dapat dilakukan dengan cara: a. memberi tanda satu kali pada surat suara; atau b. memberi suara melalui peralatan Pemilihan suara secara elektronik”.

2. Studi Komparatif dengan Negara Pengguna E-Voting (India, Brazil dan Estonia)

Penerapan sistem *e-voting* dapat membawa keefektifan dan keefisienan dalam proses Pemilu. Argumen ini diperkuat dengan telah diterapkannya sistem *e-voting* oleh beberapa negara. Data *Architectural, Engineering and Construction (AEC) Project* menyebutkan bahwa sudah terdapat 43 negara yang menggunakan metode *e-voting*.⁵⁹ Berdasarkan jumlah tersebut dapat dikelompokan penerapan *e-voting* menjadi 4 kategori, yakni: negara yang mempraktekkan *e-voting* menggunakan mesin pemilihan (12 negara), negara yang mempraktekkan *internet voting* (7 negara), negara yang baru sampai pada tahap perencanaan dan percobaan *e-voting* (24 negara), dan negara yang menghentikan pelaksanaan *e-voting* (4 negara).⁶⁰ Penerapan *e-voting* di berbagai negara tersebut mampu mempertahankan aspek demokrasi, dengan menggunakan tahapan dan metode berbeda. Adapun negara-negara yang telah menerapkan sistem *e-voting* pada Pemilu di negaranya antara lain: India, Estonia dan Brazil.

57 Loura Hardjaloka dan Varida Megawati Simarmata, “E-Voting: Kebutuhan vs. Kesiapan (Menyongsong E-Demokrasi)”, *Jurnal Konstitusi*, Volume 8, Nomor 4, Agustus 2011, hlm. 593. DOI: <https://doi.org/10.31078/jk847>

58 *Ibid.* hlm. 594.

59 Muhammad Habibi dan Achmad Nurmandi, *Dinamika Implementasi E-Voting di Berbagai Negara*, Universitas Muhammdyah Yogyakarta, hlm.10. DOI: <https://zenodo.org/record/1295466>.

60 *Ibid.*

Pemilihan ketiga negara tersebut dalam studi perbandingan disebabkan alasan bahwa India memiliki kesamaan dengan Indonesia terkait bentuk negara republik dengan jumlah penduduk terbesar kedua di dunia dan wilayah yang luas. Untuk Brazil dipilih karena mempunyai kesamaan sebagai negara yang sedang berkembang menjadi negara maju, negara demokrasi, dan sistem hukum *civil law*, selain memiliki wilayah yang luas dan jumlah penduduk yang besar. Selanjutnya, Estonia yang merupakan negara berbentuk republik dengan sistem pemerintahan demokrasi parlementer dengan multipartai. Hal ini sama halnya dengan Indonesia yang memiliki jumlah partai yang banyak sebagai peserta Pemilu.

a. India

India adalah negara demokrasi terbesar di dunia dunia berdasarkan jumlah penduduk dengan bentuk republik parlementer federal.⁶¹ Ditinjau dari segi sistem Pemilunya sangat mirip dengan sistem Pemilu di Inggris, dengan daerah pemilihan yang terdiri atas satu wakil yang anggotanya dipilih menggunakan sistem *first-past-the-post*.⁶² Majelis rendah parlemen nasional (*Lok Sabha*) yang dipilih secara langsung memiliki 543 daerah pemilihan dengan anggota tunggal, yang masing-masing berpenduduk sekitar dua juta jiwa.⁶³ Pemilu tingkat negara bagian dan nasional di India diselenggarakan oleh sebuah badan nasional independen yang bernama *the Election Commission of India* (ECI), lembaga ini diberi kekuasaan luas atas birokrasi dan polisi selama periode Pemilu berlangsung. ECI juga mengawasi pembuatan daftar pemilih yang memenuhi syarat, yang pendaftarannya dilakukan secara otomatis.⁶⁴

Sebelum tahun 1998, semua Pemilu di India menggunakan kertas suara, yang mencantumkan nama kandidat dan dicetak pada surat suara. Oleh karenanya untuk membantu pemilih yang buta huruf, semua partai dan calon independen diberi simbol, sehingga para pemilih akan menandai kotak di sebelah simbol tersebut.⁶⁵ Permasalahan pemilih yang mengalami buta huruf ini kemudian menjadi kekhawatiran utama terkait penggunaan kertas suara tradisional di India. Hal diperkuat dengan data pada tahun 1991 angka buta huruf di India mencapai 48%.⁶⁶ Pemilih yang buta huruf banyak mengalami kesulitan untuk menandai surat suara sehingga meningkatkan kemungkinan untuk memberikan suara yang tidak sah, data Pemilu pada tahun 1998, terbilang 1,86% pemilih memberikan surat suara yang tidak sah.⁶⁷

61 Zuheir Desai dan Alexander Lee, "Technology and Protest: The Political Effects of Electronic Voting in India", *Cambridge University Press, Journal Political Science Research and Methods, Volume 9 Issue 2, 2019*, hlm. 9. DOI: <https://doi.org/10.1017/psrm.2019.51>.

62 *Ibid.*

63 *Ibid.*

64 McMillan, Alistair, "The Election Commission Of India And The Regulation And Administration Of Electoral Politics." *Election Law Journal 11 (2)*, 2012, hlm. 187–201. DOI: <https://doi.org/10.1089/elj.2011.0134>.

65 Zuheir Desai dan Alexander Lee, *Op Cit.*

66 *Ibid.*

67 *Ibid.* hlm. 10.

Berangkat dari latar belakang tersebut, serta untuk mengurangi kecurangan yang terjadi ketika Pemilu dilaksanakan secara tradisional, ECI memutuskan untuk menerapkan penggunaan mesin pemungutan suara dalam Pemilu nasional pada tahun 1999.⁶⁸ Terdapat 45 daerah pemilihan yang dipilih di 17 negara bagian dan 3 wilayah persatuan, diantaranya Madhya Pradesh, Rajasthan, dan Delhi, dan kota-kota besar di banyak negara bagian lainnya kecuali satu daerah pemilihan di Mumbai.⁶⁹ Karena keberhasilan penerapan *e-voting* di berbagai daerah tersebut, ECI selanjutnya memutuskan untuk menerapkan *e-voting* tersebut secara nasional di seluruh wilayah India mulai tahun 2004 dan seterusnya dalam setiap Pemilu baik di tingkat pusat, negara bagian, atau lokal.⁷⁰

Metode *e-voting* pada Pemilu di India diimplementasikan dengan menggunakan mesin yang bernama *Electronic Voting Machine* (EVM). Menurut Aduri Kishore Reddy, EVM adalah sebuah mesin yang kecil, unit komputer yang sederhana, yang merekam pilihan pemilih tanpa menggunakan kertas yang ditempatkan di setiap TPS pada saat Pemilu diselenggarakan.⁷¹ EVM disediakan oleh *Electronic Corporation of India* dan *Bharat Electronics* yang merupakan perusahaan yang dimiliki oleh Pemerintah India. Desain dasar EVM ini mencakup dua bagian utama, yaitu unit pemungutan suara dan unit kontrol. Unit pemungutan suara digunakan oleh pemilih dengan cara menekan tombol suara di sebelah lambang calon yang dipilih nya. Data pilihan tersebut kemudian dikirimkan ke unit kontrol, di mana pilihan tersebut disimpan sebelum total suara untuk setiap bilik dibacakan selama proses penghitungan.⁷²

Aduri Kishore Reddy juga menjelaskan pemilihan *e-voting* dibandingkan dengan pemilihan menggunakan kertas dipilih di India karena beberapa alasan, antara lain: (1) Biaya yang lebih murah; (2) Lebih sederhana dan mudah; (3) Alat yang digunakan (*EVM*) dapat bekerja dengan baterai, sehingga tidak menemui kendala soal listrik; (4) Mengurangi penggunaan kertas; (5) Mengurangi jumlah TPS karena dapat menampung banyak pemilih dan (6) Alat yang digunakan dapat kembali dipakai untuk Pemilu selanjutnya.⁷³ Di samping itu penerapan *e-voting* di India menggunakan EVM dimaksudkan sebagai bagian dari proses transparansi publik dan mekanisme pengawasan pelaksanaan Pemilu di India.

68 *Ibid.*

69 *Ibid.*

70 Wolchok dalam Muhammad Habibi dan Achmad Nurmandi, *Ibid.*, hlm.10.

71 *Ibid.*

72 Zuheir Desai dan Alexander Lee, *Ibid.* hlm. 11.

73 *Ibid.* hlm. 11

b. Brazil

Brazil memulai proses transisi ke Pemilu berbasis *e-voting* setelah Pemilu tahun 1994, dan mulai mengembangkan *e-voting* pada tahun 1996 pada Pemilu lokal di Kota Santa Catarina⁷⁴ dimana pada saat itu mesin pemilihan suara dalam proses pemilihan di Brazil dikembangkan dan diuji. Setelah itu, mesin pemilihan suara dengan berbasis *Direct Recording Electronic (DRE)*⁷⁵ tersebut digunakan dalam pelaksanaan Pemilu nasional pada tahun 1998, dan menjadi metode yang digunakan pada Pemilu tahun 2000⁷⁶, 2002, 2004, dan 2006. Bahkan, pada tahun 2002 lebih dari 400.000 mesin *e-voting* telah digunakan di seluruh wilayah Brasil sehingga data hasil Pemilu dapat dihitung secara elektronik yang hasilnya dapat diketahui dengan cepat setelah Pemilu selesai dalam hitungan menit.⁷⁷

Sejak saat itu perubahan pemilihan dengan menggunakan sistem *e-voting* melalui Putusan Pengadilan Tinggi Pemilihan Brazil *Resolution TSE No.20.825/2001* yang bertujuan untuk memberikan penguatan terhadap entitas Pemilu.⁷⁸ Pengaturan mengenai *e-voting* terdapat dalam *Articles 18, 19 and 20 of Law 9.100* yang disahkan pada tanggal 29 September 1995.⁷⁹ Pada undang-undang tersebut menyebutkan bahwa mengizinkan TSE untuk menggunakan pemungutan suara secara elektronik. Undang-undang tersebut mengharuskan para pemilih memilih seorang calon dengan memasukkan nomor calon pilihan mereka. Undang-undang tersebut juga mengamanatkan bahwa 120 hari sebelum Pemilu, TSE akan mengizinkan partai politik atau perusahaan yang disewa oleh mereka untuk mengaudit kode yang digunakan dalam mesin *e-voting*.⁸⁰

Setelah berturut-turut melaksanakan Pemilu dengan menggunakan metode tersebut, sistem *voting* nasional Brazil berubah khususnya pada sistem operasi yang berjalan pada mesin guna membangun dan meningkatkan sistem *voting* melalui

74 Ali Rokhman, *Prospek dan Tantangan Penerapan E-Voting di Indonesia*, Paper Seminar Nasional Peran Negara dan Masyarakat dalam Pembangunan Demokrasi dan Masyarakat Madani di Indonesia, 2011, hlm. 6.

75 Mesin pemilih dengan berbasis Direct Recording Electronic (DRE) tidak menghasilkan bukti fisik bahwa suara pemilih telah terekam. Dikarenakan terdapat bahaya manipulasi perangkat lunak berskala besar, serta gangguan teknis lainnya yang bisa saja dilakukan oleh staf proses pemilihan saat ini bahkan terdahulu yang tidak terdeteksi. Angelica Mari, *Brazilian Government Reiterates e-voting Security*, Brazil, <https://www.zdnet.com/article/brazilian-government-reiterates-e-voting-security/>,

76 Tahun 2000 Brazil melaksanakan pemilihan dengan sistem *e-voting* dan telah dilaksanakan di seluruh Pemilu di negara nya.

77 *Ibid.*

78 Superior Electoral Court, *Electronic Voting: International Advisory*, Brazil, <http://english.tse.jus.br/electronic-voting/the-biometrical-system-in-brazil>,

79 *Ibid.*

80 *Ibid.*

kecanggihan *software* dalam *e-voting*.⁸¹ Terkait permasalahan keamanan, *e-voting* Brazil fokus pada verifikasi dan identifikasi pemilih yang diimplementasikan dengan penggunaan identifikasi biometrik pada pemilihan dengan mengecek identitas dan kartu pemilih.⁸²

Terdapat dua alasan utama mengapa Brazil menerapkan sistem *e-voting* dalam Pemilunya. Pertama, untuk memerangi kecurangan yang masif dalam proses tabulasi dan penghitungan surat suara. Kedua, untuk mengatasi permasalahan terkait aksesibilitas Pemilu dan rusaknya surat suara dalam sistem pemungutan suara.⁸³ Karena peraturan Pemilu di Brasil yang rumit, para pemilih sering kali harus memilih dari ribuan calon legislatif. Hal ini membuat tabulasi hasil menjadi tantangan karena sistem pemungutan suara menggunakan kertas melibatkan ratusan ribu penghitung suara.⁸⁴

c. Estonia

Estonia melaksanakan Pemilu parlemen nasional (*Riigikogu*) yang beranggotakan 101 orang, setiap empat tahun sekali.⁸⁵ Sejak Estonia bergabung dengan Uni Eropa pada tahun 2004, negara ini telah mengadakan pemilihan parlemen setiap lima tahun. Sistem pemilu dilaksanakan dalam bentuk proporsional daftar terbuka, dimana pemilih memberikan suara untuk calon yang ada dalam daftar partai, dan partai mendapatkan kursi secara proporsional sesuai dengan perolehan suara.⁸⁶

Tahun 2005 menjadi tahun pertama pemilihan langsung dengan menggunakan aplikasi IT yang dilakukan oleh Estonia. Pemilihan umum dengan menggunakan media internet dengan berteknologi *blockchain* yang bernama "*I-Voting*" dilakukan Estonia dengan tujuan untuk memilih parlemen.⁸⁷ Pelaksanaan *I-Voting* Estonia dapat dilakukan dimanapun tanpa harus datang ke TPS, dengan catatan memiliki akses kepada sebuah *device* dengan berkoneksi internet. Pelaksanaan *I-Voting* di Estonia dapat menghasilkan *output* peningkatan partisipasi penduduk bagi yang tidak memiliki

81 Jose San Martin, *Electronic Voting: Brazil*, Brazil, *Electronic Voting - Case Study: Brazil (stanford.edu)*. Diakses pada tanggal 23 Maret 2023.

82 Ace The Electoral Knowledge Network, *Countries with e-Voting Projects*, http://aceproject.org/ace-en/focus/e-voting/countries/mobile_browsing/onePag. Diakses pada tanggal 23 Maret 2023.

83 Ben Goldsmith dan Holly Ruthrauff, "*Case Study Report on Brazil Electronic Voting: 1996 to Present*", (USA: American people through the United States Agency for International Development (USAID)), hlm. 236.

84 *Ibid.*

85 Piret Ehin dkk, Internet voting in Estonia 2005–2019: Evidence from eleven elections, *Journal Government Information Quarterly* 39, 2022. 101718, hlm. 3. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2022.101718>.

86 *Ibid.*

87 Riigikogu adalah badan perwakilan nasional dengan pemilihan anggota setiap 4 tahun sekali. Riigikogu memiliki 101 anggota yang membuat keputusan dan memiliki dampak besar pada pemerintahan. Riigikogu mewakili warga guna memecahkan permasalahan nasional. Tugas penting yang dilakukan antara lain membuat hukum, mengadopsi resolusi, melakukan pengawasan parlemen, serta menjalin hubungan internasional. Riigikogu, *What is Riigikogu?*, Estonia, *What is Riigikogu? - Riigikogu*. Diakses pada tanggal 23 Maret 2023.

waktu dan komitmen untuk hadir di TPS.⁸⁸

Estonia memiliki kerangka hukum dan peraturan komprehensif yang memfasilitasi penerapan *I-Voting*. Undang-Undang Dokumen Identitas, yang diundangkan pada tahun 1999, telah berkembang dengan memasukkan ketentuan rinci untuk kartu identitas digital, termasuk identifikasi digital melalui ID seluler.⁸⁹ Undang-Undang Tanda Tangan Digital, yang diundangkan pada tahun 2000, mengatur penggunaan tanda tangan digital yang mengikat secara hukum, serta penyediaan layanan sertifikasi dan penandaan waktu.⁹⁰ Undang-Undang Daftar Kependudukan dan Undang-Undang Perlindungan Data Pribadi mengatur penggunaan data yang dicatat dalam Daftar Kependudukan, basis data utama negara bagian yang berisi informasi tentang seluruh warga negara dan penduduk Estonia.⁹¹ Sedangkan, ketentuan mengenai pemungutan suara melalui Internet pertama kali dimasukkan dalam serangkaian Undang-Undang Pemilu yang diundangkan pada tahun 2002, termasuk Undang-Undang Pemilu *Riigikogu*, Undang-undang Pemilu Dewan Pemerintah Daerah, dan Undang-Undang *Referendum*.⁹² Undang-undang tersebut menetapkan periode pemungutan suara awal di mana pemungutan suara elektronik dapat dilakukan, dan mencakup ketentuan dasar yang memungkinkan *I-Voting* dengan menggunakan kartu identitas digital.⁹³

D. Penutup

Berdasar uraian diatas, dapat diketahui bahwa pelaksanaan Pemilu secara konvensional masih kurang efektif, dimana banyak masalah berkaitan dengan kekacauan *database* daftar pemilih, besarnya anggaran, serta lambatnya proses penghitungan dan tabulasi data hasil perhitungan suara dari daerah. Berkaca dari beberapa ketidakefektifan tersebut, maka diperlukan adanya alternatif baru mengenai prosedur pelaksanaan Pemilu yang lebih efektif dan efisien. Terlebih saat telah berkembang pada era *Society 5.0* yang menitik beratkan pada seluruh kehidupan manusia secara umum akan dibantu oleh TI. Penelitian ini menawarkan suatu gagasan untuk melaksanakan *e-voting* yang berpijak pada adanya Putusan MK No.147/PUU-VII/2009. Selanjutnya, dengan adanya perbandingan proses pelaksanaan *e-voting* di India, Brazil dan Estonia yang menunjukkan keberhasilan ketiga negara tersebut melaksanakan *e-voting* dan menghantarkan pada peningkatan partisipasi pemilih, memperkecil peluang kecurangan, pembiayaan yang lebih murah, lebih sederhana dan mudah, serta alat yang digunakan dapat kembali dipakai. Hal ini yang kemudian dapat menjadi daya ukur kemampuan untuk belajar serta memilah hal-hal apa saja yang dapat atau tidak diterapkan jika Indonesia melaksanakan Pemilu menggunakan *e-voting*.

88 Ero Liivik, Referendum in the Estonian Constitution: Historical and Comparative Aspects, *Juridica International*, Vol. XVIII, 2011, https://www.juridicainternational.eu/public/pdf/ji_2011_XVIII_17.pdf. hlm.19.

89 Piret Ehin dkk, *Ibid.* hlm 3.

90 *Ibid.*

91 *Ibid.* hlm. 4.

92 *Ibid.* hlm. 4.

93 *Ibid.*

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Ben Goldsmith and Holly Ruthrauff, *“Case Study Report on Brazil Electronic Voting: 1996 to Present”*, (USA: American people through the United States Agency for International Development (USAID).
- International IDEA, *“Memperkenalkan Pemilihan Elektronik: Pertimbangan Esensial”*, Australia: Program Asia dan Pasifik International IDEA, 2012.
- Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Cetakan Kesebelas*. Depok: PT Raja Grafindo Persada, 2019.
- M. B. Zubakhrum Tjenreng. *Pilkada Serentak , Penguatan demokrasi di Indonesia*. Jakarta: Pustaka Kemang, 2016.
- Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim. *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia.Cet Kelima*. Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1983.
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2001.
- Suherman dkk, *Industry 4.0 vs Society 5.0*, Banyumas: Pena Persada, 2020.

B. Makalah/Artikel/Prosiding/Hasil Penelitian

- Ali Rokhman, *Prospek dan Tantangan Penerapan E-Voting di Indonesia*, Paper Seminar Nasional Peran Negara dan Masyarakat dalam Pembangunan Demokrasi dan Masyarakat Madani di Indonesia, 2011.
- Ero Liivik, Referendum in the Estonian Constitution: Historical and Comparative Aspects, *Juridica International, Vol. XVIII, 2011*, https://www.juridicainternational.eu/public/pdf/ji_2011_XVIII_17.pdf.
- Jeni Danurahman dan Eny Kusdarini, *Dampak Pandemi Coronavirus Disease (Covid-19) dalam Perspektif Hukum di Era Digital*, Jurnal Masalah-Masalah Hukum, Jilid 50 No.2, April 2021, DOI: <https://10.14710/mmh.50.2.2021.151-160>.
- Loura Hardjaloka dan Varida Megawati Simarmata, *“E-Voting: Kebutuhan vs. Kesiapan (Menyongsong) E-Demokrasi”*, *Jurnal Konstitusi, Volume 8, Nomor 4, Agustus 2011*, DOI: <https://doi.org/10.31078/jk847>.
- Maya Yunus dan Margono Mitrohardjono, *Pengembangan Teknologi di Era Industri 4.0 dalam Pengelolaan Pendidikan Sekolah Dasar Islam Plus Baitul Maal*, Jurnal Tahdzibi: Manajemen Pendidikan Islam Volume 3 No. 2 November 2018, DOI: <https://doi.org/10.24853/tahdzibi.3.2.129-138>.
- McMillan, Alistair, *“The Election Commission Of India And The Regulation And Administration Of Electoral Politics.”* *Election Law Journal* 11 (2), 2012, DOI: <https://doi.org/10.1089/elj.2011.0134>.
- Moh. Ansori, *Penyelesaian Sengketa Pemilihan Umum di Indonesia*, Jurnal Wajah Hukum, 3 (1), 74. 2019. DOI: <http://dx.doi.org/10.33087/wjh.v3i1.57>.

- Muhammad Habibi dan Achmad Nurmandi, Dinamika Implementasi E-Voting di Berbagai Negara, Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, DOI: <https://zenodo.org/record/1295466>.
- Piret Ehin dkk, Internet voting in Estonia 2005–2019: Evidence from eleven elections, *Journal Government Information Quarterly* 39, 2022. 101718, DOI: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2022.101718>.
- Warjiyati, “Calon Perseorangan dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah”. *Jurnal Hukum dan Perundangan Islam Al Daulah*, 4 (01), (2014), DOI: <https://doi.org/10.15642/ad.2014.4.01.112-135>.
- Siti Chaerani Dewanti, Wacana Penggunaan E-Voting Pada Pemilu, *Info Singkat Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI Vol. XI, No.10/II/Puslit/Mei/2019*, 26. https://berkas.dpr.go.id/puslit/files/info_singkat/Info%20Singkat-XI-10-II-P3DI-Mei-2019-1946.pdf.
- Slamet Risnanto, “Aplikasi Pemungutan Suara Elektronik/E-Voting Menggunakan Teknologi Short Message Service dan At Command”, *Jurnal Teknik Informatika Vol. 10 No. 1, 2017*, DOI: <http://dx.doi.org/10.15408/jti.v10i1.6811>.
- Smith, A.D. dan Clark, J.S, “Revolutionizing The Voting Process Through Online Strategies”, *Online Information Review, Vol. 29, No. 5, 2005*, DOI: <https://doi.org/10.1108/14684520510628909>.
- Zuheir Desai dan Alexander Lee, “Technology and Protest: The Political Effects of Electronic Voting in India”, *Cambridge University Press, Journal Political Science Research and Methods, Volume 9 Issue 2, 2019*, DOI: <https://doi.org/10.1017/psrm.2019.51>.

C. Internet

- Ace The Electoral Knowledge Network, Countries with e-Voting Projects, http://aceproject.org/ace-en/focus/e-voting/countries/mobile_browsing/onePag.
- Angelica Mari, Brazilian Government Reiterates e-voting Security, Brazil, <https://www.zdnet.com/article/brazilian-government-reiterates-e-voting-security/>.
- Badan Pusat Statistik, Indeks Pembangunan Teknologi Informasi dan Komunikasi 2021, <https://www.bps.go.id/publication/2022/09/30/5fe4f0dbccd96d07098c78d3/indeks-pembangunan-teknologi-informasi-dan-komunikasi-2021.html>.
- Bogor.go.id, Pemkab Bogor Selenggarakan Pilkades Sistem E-Voting di Desa Babakan Kecamatan Ciseeng, <https://bogorkab.go.id/post/detail/pemkab-bogor-selenggarakan-pilkades-sistem-e-voting-di-desa-babakan-kecamatan-ciseeng>.
- Boyolali.go.id, Tim Teknis Cek Peralatan E-Voting Pilkades Boyolali, <http://boyolali.go.id/news/tim-teknis-cek-peralatan-e-voting-pilkades-boyolali>.
- BPPT.go.id, E-Voting Pilkades Jemberana Sebuah Miniatur Pemilukada, <https://www.bppt.go.id/berita-bppt/e-voting-pilkades-jembrana-sebuah-miniatur-pemilukada>.
- , Pilkades Kabupaten Jemberana 2507 Warga Mandoyo Berikan Suara Secara E-Voting <https://www.bppt.go.id/berita-bppt/pilkades-kab-jembrana-2507-warga-mendoyo-berikan-suara-secara-e-voting-ii>.

CNN Indonesia, Kominfo Klaim Infrastruktur Internet RI Berkembang Pesat Kala Pandemi, <https://www.cnnindonesia.com/teknologi/20211214200002-213-734069/kominfo-klaim-infrastruktur-internet-ri-berkembang-pesat-kala-pandemi>.

-----, "Total 554 Orang KPPS, Panwas dan Polisi Tewas di pemilu 2019", <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20190507084423-32-392531/total-554-orang-kpps-panwas-dan-polisi-tewas-di-pemilu-2019>.

Cloudcomputing.id, Indonesia Masuki Persaingan AI Dunia, <https://www.cloudcomputing.id/berita/indonesia-masuki-persaingan-ai-dunia>.

Dwi Hadya Jayani, Penetrasi Internet Indonesia Meningkatkan saat Pandemi Covid-19, [https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2021/10/06/penetrasi-internet-indonesia-meningkat-saat-pandemi-covid19#:~:text=Badan%20Pusat%20Statistik%20\(BPS\)%20melaporkan,yang%20sebesar%2073%2C75%25](https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2021/10/06/penetrasi-internet-indonesia-meningkat-saat-pandemi-covid19#:~:text=Badan%20Pusat%20Statistik%20(BPS)%20melaporkan,yang%20sebesar%2073%2C75%25).

FEB UGM, Meningkatnya Eksistensi Transformasi Digital Akibat Pandemi Covid-19, <https://feb.ugm.ac.id/id/berita/3618-meningkatnya-eksistensi-transformasi-digital-akibat-pandemi-covid-19>.

HumasDitjenPPKemenkumham, Digitalisasi Peraturan Perundang-Undangan, https://ditjenpp.kemenkumham.go.id/index.php?option=com_content&view=article&id=4539:digitalisasi-peraturan-perundang-undangan&catid=268&Itemid=73&lang=en.

Humas Mahkamah Agung, Wakil Ketua Mahkamah Agung, Transformasi Digital di Mahkamah Agung Harus Dikelola Secara Terpadu, <https://www.mahkamahagung.go.id/id/berita/5909/wakil-ketua-mahkamah-agung-transformasi-digital-di-mahkamah-agung-harus-dikelola-secara-terpadu>.

Indonesia baik, Pengguna Internet di Indonesia Makin Tinggi, <https://indonesiabaik.id/infografis/pengguna-internet-di-indonesia-makin-tinggi#:~:text=Berdasarkan%20hasil%20survei%20Asosiasi%20Penyelenggara,orang%20pada%20periode%202022%2D2023>.

Jateng.go.id, E-Voting Pilkades di Pemalang yang Pertama Gunakan Sidik Jari, <https://jatengprov.go.id/beritadaerah/e-voting-pilkades-di-pemalang-yang-pertama-gunakan-sidik-jari/>.

Jose San Martin, Electronic Voting: Brazil, Brazil, Electronic Voting - Case Study: Brazil (stanford.edu).

Kominfo, Kominfo Singgung Digitalisasi Pemilu Saat Bertemu KPU, <https://aptika.kominfo.go.id/2022/03/kominfo-singgung-digitalisasi-pemilu-saat-bertemu-kpu/>.

-----, Pemerintah Kebut Digitalisasi Layanan Publik, <https://www.kominfo.go.id/content/detail/47280/pemerintah-kebut-digitalisasi-layanan-publik/0/artikel>.

KPU RI, Informasi Seputar Pemilihan Umum 2024, https://infopemilu.kpu.go.id/Pemilu/Peserta_pemilu.

Matthias Daub dkk, Digital Public Services: How to Achieve Fast Transformation at Scale, <https://www.mckinsey.com/industries/public-sector/our-insights/digital-public-services-how-to-achieve-fast-transformation-at-scale#/>.

Riigikogu, What is Riigikogu?, Estonia, What is Riigikogu? - Riigikogu.

Superior Electoral Court, Electronic Voting: International Advisory, Brazil, <http://english.tse.jus.br/electronic-voting/the-biometrical-system-in-brazil>

Tempo.co, Sejarah Pemilu di Indonesia dari masa Parlemerter, Orde baru, dan Reformasi, <https://nasional.tempo.co/read/1568863/sejarah-pemilu-di-indonesia-dari-masa-parlemerter-orde-baru-reformasi/full&view=ok>.

-----, Tahapan Pemilu 2024 Dimulai 14 Juni 2022 Ini Urutannya, <https://nasional.tempo.co/read/1601415/7-tahapan-pemilu-2024-dimulai-14-juni-2022-ini-urutannya>.

D. Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2009 tentang Kearsipan.

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.

Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 Tentang Informasi dan Transaksi Elektronik.

Peraturan Pemerintah Nomor 88 Tahun 1999 tentang Dokumen Perusahaan.

Putusan MK Nomor 147/PUU-VII/2009.

Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 3 Tahun 2022 tentang Tahapan dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilu Tahun 2024.

BIODATA PENULIS

Andri Setiawan, S.H. menyelesaikan studi Sarjana Hukum di Fakultas Hukum Universitas Jember. Saat ini bekerja sebagai Analis Hukum Ahli Pertama pada Badan Penelitian dan Pengembangan Hukum dan HAM. Beberapa karya tulis ilmiah yang pernah dipublikasikan adalah:

- 2021, Urgensi Penerapan Constitutional Complaint di Indonesia: Suatu Kajian Hak Asasi Manusia – Jurnal PUSKAPSI Law Review Vol. 1 Issue II Desember 2021.
- 2021, Kekuatan Mengikat Putusan Pengujian Peraturan Perundang-Undangan oleh Mahkamah Konstitusi Terhadap Putusan Pengujian Peraturan Perundang-Undangan di Bawah Undang-Undang oleh Mahkamah Agung - Jurnal Legislasi Indonesia Vol. 18 No. 1 Maret 2021.
- 2021, Pancasila Sebagai Nilai Dasar Anti Korupsi dalam Penanganan Covid-19 - Buku Pancasila Menuju Satu Abad Kemerdekaan.

INKOMPATIBILITAS REGULASI DANA KAMPANYE PADA SISTEM PROPORSIONAL TERBUKA DALAM PEMILIHAN UMUM LEGISLATIF INDONESIA

*(Campaign Finance Regulations Incompatibility with Open-List Proportional
Representation in Indonesia's Legislative Election)*

Daffa Athaillah Maulana dan Feyla Qintara Andafi

Universitas Indonesia

Jl. Prof. Mr Djokosoetono, Pondok Cina, Beji, Kota Depok, Jawa Barat 16424

e-mail: daffa.athaillah@ui.ac.id, feyla.qintara@ui.ac.id

Abstrak

Indonesia telah mengalami perubahan fundamental dalam hal sistem pemilihan umum legislatif dari sistem proporsional daftar tertutup (*Close-List Proportional Representation/CLPR*) menjadi sistem proporsional daftar terbuka (*Open-List Proportional Representation/OLPR*). Sayangnya, transisi sistem pemilihan umum legislatif tersebut tidak diiringi oleh regulasi dana kampanye yang sesuai. Tulisan ini akan berfokus pada permasalahan regulasi dana kampanye dan sistem OLPR dalam pileg di Indonesia dengan metode penelitian hukum normatif. Tulisan ini sampai pada kesimpulan bahwa regulasi dana kampanye di Indonesia saat ini tidak cocok dengan sistem OLPR. Regulasi yang ada cenderung berfokus pada partai politik, padahal aktor utama dalam OLPR adalah caleg itu sendiri. Hal tersebut tercermin dalam pengaturan mengenai batasan dana kampanye, kewajiban pelaporan, hingga audit dana kampanye yang cenderung berfokus pada partai politik. Hal ini membuka celah hukum bagi caleg yang dapat berujung pada adanya *veiled political spending* hingga disparitas dana kampanye. Oleh karena itu, regulasi dana kampanye saat ini masih memerlukan kajian dan perbaikan untuk menyesuaikan sistem OLPR yang berlaku pada pemilihan umum legislatif di Indonesia.

Kata kunci: Regulasi Dana Kampanye, Sistem Perwakilan Proporsional Daftar Terbuka, Pemilu Legislatif

Abstract

Indonesia has undergone a fundamental change in terms of the legislative election system from a closed proportional representation system (Close-List Proportional Representation/CLPR) to an open proportional system (Open-List Proportional Representation/OLPR). Unfortunately, the transition to the legislative general election system was not accompanied by appropriate campaign finance regulations. This article will focus on the issue of campaign finance regulations and the OLPR system in the general election in Indonesia through a normative legal research method. This paper comes to the conclusion that current campaign finance regulations in Indonesia are not compatible with the OLPR system. Existing regulations tend to focus on political parties, even though the main actors in OLPR are the candidates themselves. This is reflected in arrangements

regarding limits on campaign funds, reporting obligations, and audits of campaign funds which tend to focus on political parties. This opens legal loopholes for legislative candidates which can lead to veiled political spending and disparities in campaign funds. Therefore, current campaign finance regulations still require study and improvement to adapt the OLPR system that applies to general legislative elections in Indonesia.

Keywords : Campaign Finance Regulations, Open List Proportional Representation (OLPR), Legislative Elections

A. Pendahuluan

Kampanye merupakan serangkaian proses dalam pemilihan umum yang pasti dilalui oleh semua calon, termasuk di dalamnya calon anggota legislatif. Rogers dan Storey mendefinisikan kampanye sebagai suatu proses kegiatan komunikasi individu atau kelompok yang dilakukan secara terlembaga dan bertujuan untuk menciptakan suatu efek atau dampak tertentu.¹ Dalam konteks pemilihan umum legislatif, kampanye dilakukan sebagai sebuah upaya untuk mendapatkan dukungan massa agar dapat terpilih menjadi pejabat di tingkat legislatif. Salah satu faktor yang dapat mendukung pelaksanaan dan kesuksesan kampanye adalah tersedianya berbagai sumber daya, termasuk di dalamnya sumber daya finansial. Hal ini dikatakan demikian karena tanpa uang, seorang calon anggota legislatif tidak dapat menggerakkan kegiatan operasionalnya untuk kampanye, tidak dapat menemui konstituennya, tidak dapat mengongkosi sumber daya manusia yang terlibat, dan tidak dapat membeli berbagai logistik yang perlu disediakan.²

Berdasarkan kerangka hukum pemilu saat ini, dana kampanye dapat bersumber dari berbagai pihak seperti dari dana pribadi calon anggota legislatif, dari partai politik, maupun dari pihak-pihak lain yang sah menurut hukum.³ Jumlah dana yang dikeluarkan untuk proses kampanye tiap calon pun bervariasi, ada calon yang hanya mengeluarkan ratusan juta, tetapi ada juga calon lainnya yang mengeluarkan biaya hingga puluhan miliar. Prajna Research Indonesia mengungkapkan dalam risetnya terkait dengan modal calon anggota legislatif bahwa modal yang dibutuhkan untuk menjadi anggota DPR RI ada di angka Rp 1,15 miliar hingga Rp4,6 miliar per calon.⁴ Besarnya biaya politik dalam pemilu legislatif tersebut mendorong negara untuk hadir dan menunjukkan perannya dalam memastikan terciptanya pemilu yang menjamin persamaan hak dan keadilan untuk para calon. Namun, adanya celah hukum yang terdapat dalam hukum pemilu dan ketidaktegasan aparat dalam menindak pelanggaran menyebabkan dana kampanye ini kerap kali disalahgunakan dan

1 E. M. Rogers dan Storey J. D., "Communication Campaign," dalam *Handbook of Communication Science*, (Newbury Park : Sage, 1987), 817.

2 Fadli Ramadhanil, "Problematika Pengaturan Pembatasan Sumbangan Dana Kampanye Di Pemilihan Kepala Daerah Untuk Mewujudkan Integritas Pilkada," *Jurnal Keadilan Pemilu*, vol.2 (2020), hlm. 1

3 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, Ps. 329 Ayat (2).

4 Wiji Nurhayat, "Fantastis! Modal Jadi Caleg Bikin Syok, Butuh Segini," dikutip dari <https://www.cnbcindonesia.com/news/20230824112116-4-465755/fantastis-modal-jadi-caleg-bikin-syok-butuh-segini>, pada 17 September 2023.

berujung pada praktik *money politics* atau bahkan praktik korupsi.⁵

Undang-Undang pemilu sejatinya telah mengalami beberapa kali revisi dan pergantian dengan harapan undang-undang ini dapat menjadi payung hukum yang sempurna untuk segala kondisi pada pemilu. Namun, perubahan undang-undang ini justru mencerminkan bahwa legislator tidak memandang serius isu terkait dengan dana kampanye. Hal ini dikatakan demikian karena tidak adanya perubahan yang signifikan dalam undang-undang pemilu yang terbaru. Aspek dalam dana kampanye yang berubah hanya terkait dengan jumlah perubahan maksimal yang diperbolehkan dari badan usaha / perusahaan / kelompok kepada partai politik peserta pemilu, batas waktu pelaporan awal dana kampanye, dan pemotongan waktu kampanye melalui iklan media cetak dan elektronik.⁶

Regulasi ini tentu menjadi tidak sesuai apabila disandingkan dengan kondisi yang ada dalam pemilihan umum saat ini, terutama terkait dengan perubahan sistem pemilihan umum yang semula sistem proporsional daftar tertutup menjadi sistem proporsional daftar terbuka. Perubahan sistem ini tentu akan melahirkan perilaku yang berbeda pada para calon anggota legislatif, terutama dalam menjalani proses kampanye. Pada sistem proporsional tertutup, keterpilihan calon anggota legislatif didasarkan pada besaran suara yang diterima partai politik dan berdasarkan nomor urut calon mulai dari yang terkecil.⁷ Pada sistem ini, partai politik memainkan peranan penting dalam penentuan calon yang terpilih dan sistem ini juga membuat pemilih tidak dapat mengungkapkan suatu preferensi terhadap calon legislatif tertentu yang ia sukai.⁸ Dengan demikian, persaingan yang terjadi dalam sistem proporsional tertutup lebih dititikberatkan pada persaingan antar partai politik. Sehingga, menjadi logis ketika kondisi tersebut menjadi dasar untuk Undang-Undang 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum memposisikan partai politik menjadi subjek yang wajib melaporkan dana kampanye.

Menjadi sebuah perdebatan ketika MK telah mengeluarkan putusan No. 22–24/PUU-VI/2009 yang mengubah sistem pemilu menjadi proporsional terbuka secara murni, tetapi regulasi dana kampanye tidak turut mengalami penyesuaian. Penyesuaian yang dimaksud dalam hal ini tidak terbatas pada siapa yang menjadi subjek dalam kewajiban melaporkan dana kampanye, melainkan beberapa aspek lainnya seperti sumber dan bentuk dana kampanye, batasan dana kampanye, serta laporan dana kampanye. Padahal, sistem yang berbeda akan melahirkan pola persaingan yang berbeda pula yang akan mengakibatkan pada ketidakcocokan regulasi dana kampanye yang ada dengan kondisi terkini dari pemilu legislatif di Indonesia. Maka untuk dapat menganalisa lebih

5 Adnan Topas Husodo, "Pengaturan Dana Kampanye dan Implikasinya terhadap Praktek Korupsi Pemilu," *Jurnal Pemilu dan Demokrasi 3* (Mei,2012), hlm.29

6 Veri Junaidi, "Dana Kampanye: Pengaturan Tanpa Makna," *Jurnal Pemilu dan Demokrasi 3* (Mei, 2012), hlm. 9.

7 Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia, *Buku Saku Dana Kampanye oleh Komisi Pemilihan Umum*, (Jakarta: Komisi Pemilihan Umum), hlm. 10.

8 *Ibid.*

lanjut terkait dengan fenomena tersebut, tulisan ini akan menganalisis bagaimana kompatibilitas status quo regulasi kampanye terhadap sistem pemilu proporsional terbuka yang ada di Indonesia. Analisis tulisan ini akan berawal dari bagaimana perkembangan dan kondisi terkini terkait dengan pengaturan dana kampanye di Indonesia. Selanjutnya, tulisan ini akan menganalisis bagaimana dinamika dan dampaknya dari perubahan sistem pemilu terhadap pola perilaku calon anggota legislatif. Kemudian, tulisan ini akan dilanjutkan dengan analisis mengenai faktor-faktor apa saja yang membuat ketidakcocokan antara regulasi dana kampanye dengan sistem pemilu legislatif saat ini.

B. Metode Penelitian

Berangkat dari rumusan masalah yang ada, tulisan ini akan menggunakan bentuk metode penelitian normatif. Penelitian hukum normatif ditujukan dalam rangka mengkaji suatu permasalahan dengan didasarkan pada penjelasan hukum positif dan turut mengakomodasi hukum sebagai kaidah maupun dasar.⁹ Penelitian ini berfokus dalam kajian hukum positif dan teori hukum yang dikhususkan dalam inkompatibilitas regulasi dana kampanye dalam *Open-List Proportional Representation* di Indonesia. Di samping itu, penelitian ini juga mencakup perbandingan hukum berkenaan dengan regulasi dana kampanye di negara lainnya dalam upaya menciptakan unsur kebaruan hukum di dalam pengaturan dana kampanye di Indonesia.¹⁰

Data-data yang dikumpulkan dalam tulisan ini akan dikaji menggunakan metode studi pustaka (*bibliography study*) yakni metode pengumpulan data yang didasarkan pada penelaahan informasi dari berbagai literatur hukum yang telah tersebar secara luas di masyarakat. Metode pengumpulan data ini selaras dengan metode penelitian yuridis normatif yang juga diterapkan dalam tulisan ini. Bentuk data yang dihasilkan dari studi pustaka nantinya adalah data sekunder yakni data yang mencakup bahan hukum primer, yakni hukum positif berupa perundang-undangan dan putusan pengadilan yang sifatnya mengikat serta memaksa; bahan hukum sekunder, yang terdiri dari buku, artikel ilmiah, skripsi, tesis, disertasi, laporan penelitian, dan lain sebagainya.¹¹

C. Pembahasan

1. Status Quo Regulasi Dana Kampanye Pemilu Legislatif

Saat ini, pengawasan dana kampanye pileg secara umum diatur melalui Pasal 329 – Pasal 339 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (UU Pemilu). Selain itu, sebagai peraturan pelaksana, Komisi Pemilihan Umum (KPU) juga mengeluarkan Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 24 Tahun 2018 tentang Dana Kampanye sebagaimana terakhir diubah dengan PKPU Nomor 34 Tahun 2018 (PKPU Dana Kampanye). Pada intinya, kedua instrumen regulasi ini mengatur lima hal terkait dana kampanye, yaitu¹²:

9 Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2004), 52.

10 *Ibid*, hlm. 50.

11 Muhaimin, *Metode Penelitian Hukum*, (Mataram: Mataram University Press, 2020), 65.

12 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, Ps. 329 - Ps. 339.

- a. sumber dan bentuk dana kampanye;
- b. batasan dana kampanye;
- c. mekanisme penerimaan dana kampanye;
- d. laporan dan audit dana kampanye; dan
- e. sanksi

Sebelum membahas kelima substansi regulasi tersebut, tulisan ini akan memaparkan terlebih dahulu terkait definisi dana kampanye. Definisi dana kampanye tidak dapat ditemukan dalam UU Pemilu, melainkan terdapat dalam peraturan pelaksanaannya, yaitu PKPU Dana Kampanye. Berdasarkan PKPU Dana Kampanye, dana kampanye didefinisikan sebagai "...sejumlah biaya berupa uang, barang, dan jasa yang digunakan Peserta Pemilu untuk membiayai kegiatan Kampanye."¹³ Dengan demikian, sejatinya dana kampanye memiliki arti yang lebih luas, bukan sekadar uang, melainkan juga hal material lainnya seperti barang dan jasa. Berdasarkan regulasi ini pula, dana kampanye harus dikelola serta dipertanggungjawabkan berdasarkan prinsip legal, akuntabel, dan transparan.¹⁴ Sejatinya, prinsip ini sudah sejalan dengan rumusan yang dicanangkan oleh Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) International, bahwa salah satu standar yang diakui secara internasional terkait dengan *legal framework* pengawasan dana kampanye adalah adanya sistem yang terbuka guna mengetahui dana yang diterima oleh setiap parpol maupun kandidat.¹⁵ Akan tetapi, prinsip-prinsip ini justru tidak diejawantahkan ke dalam regulasi pengawasan dana kampanye pileg .

Dari segi sumber dan bentuk kampanye, regulasi dana kampanye di Indonesia mengatur mengenai siapa saja dan dalam bentuk apa saja dana kampanye yang diperbolehkan. Berdasarkan Pasal 329 ayat (2) UU Pemilu dan Pasal 6 PKPU Dana Kampanye, dana kampanye pileg DPR dan DPRD bersumber dari:

- a. parpol;
- b. calon anggota DPR dan DPRD parpol bersangkutan; dan/atau
- c. sumbangan yang sah menurut hukum dari pihak lain.

Sumbangan dari parpol sebagaimana yang dimaksud tersebut berasal dari keuangan parpol, sedangkan sumbangan dari caleg adalah bersumber dari kekayaan pribadi caleg tersebut. Sumbangan dari pihak lain yang dimaksud mencakup sumbangan dari perseorangan, kelompok, dan/atau perusahaan atau badan usaha non pemerintah. Sumbangan ini ditujukan kepada caleg melalui parpol, sehingga sumbangan tersebut dikategorikan sebagai

13 Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 24 Tahun 2018 tentang Dana Kampanye Pemilihan Umum, Ps. 1 angka 20.
14 *Ibid.*, Ps. 4.
15 Ade Alifya, "Quo Vadis Pengaturan Dana Kampanye: Catatan Evaluasi Regulasi Dana Kampanye Pemilu Serentak Tahun 2019," *Electoral Research* (September 2009), hlm. 4.

sumbangan parpol untuk caleg. Berdasarkan Pasal 14 PKPU Dana Kampanye, seluruh sumbangan tersebut dapat diberikan dalam bentuk uang, barang, dan/atau jasa. Khusus dalam bentuk uang, sumbangan tersebut harus ditempatkan dalam Rekening Khusus Dana Kampanye (RKDK) terlebih dahulu.

Regulasi dana kampanye di Indonesia juga mengatur terkait batasan dana kampanye. Dalam hal ini, batasan dana kampanye dapat berarti dua hal, yaitu batasan pemasukan (atau sumbangan) dan batasan pengeluaran.¹⁶ Dalam hal pemasukan, UU Pemilu maupun peraturan pelaksanaannya tidak mengatur batasan dana kampanye secara akumulatif bagi sebuah partai, melainkan hanya menentukan batasan sumbangan dari masing-masing pihak penyumbang. Sumbangan individu tidak boleh melebihi Rp2.500.0000 dan sumbangan pihak lain kelompok; perusahaan; dan/atau badan usaha non pemerintah tidak boleh melebihi Rp25.000.000.000 sebagaimana diatur dalam Pasal 331 UU Pemilu. Sedangkan, dalam hal batasan pengeluaran, baik UU Pemilu maupun peraturan pelaksanaannya tidak mengatur seberapa banyak sebuah partai dapat mengeluarkan dananya untuk kampanye, peraturan ini hanya mengatur bahwa sumbangan dalam bentuk barang dan/atau jasa dicatat berdasarkan harga pasar yang wajar pada saat sumbangan itu diterima. Di lain sisi, sejumlah peraturan yang lebih teknis mengatur batasan wajar untuk sejumlah *item* pengeluaran.¹⁷ Sebagai contoh, Keputusan KPU Nomor 2768/PL.02.4- Kpt/06/KPU/I/2019 tentang Biaya Makan, Minum, dan Transportasi Peserta Kampanye yang mengatur komponen pengeluaran tersebut berdasarkan standar biaya daerah yang ditetapkan oleh pemerintah daerah, serta larangan untuk memberikan dalam bentuk uang.

Kemudian, dari segi pertanggungjawaban dana kampanye, regulasi dana kampanye di Indonesia juga mengatur kewajiban pelaporan dan audit dana kampanye pileg. Berdasarkan Pasal 36 PKPU Dana Kampanye, laporan dana kampanye meliputi:

- a. Laporan Awal Dana Kampanye (LADK);
- b. Laporan Penerimaan Sumbangan Dana Kampanye (LPSDK); dan
- c. Laporan Penerimaan dan Pengeluaran Dana Kampanye (LPPDK).

Dalam konteks pileg, berdasarkan Pasal 5 ayat (2) PKPU Dana Kampanye, laporan dana kampanye ini merupakan tanggung jawab parpol peserta pemilu. Laporan dana kampanye tersebut kemudian akan diaudit oleh Kantor Akuntan Publik (KAP) yang ditetapkan oleh KPU, yang akan diselesaikan selambat-lambatnya 30 hari. Pendekatan audit yang dilakukan KAP terhadap laporan dana kampanye tersebut adalah audit kepatuhan dengan menggunakan

16 Mada Sukmajati dan Fikri Disyacitta, "Pendanaan Kampanye Pemilu Serentak 2019 di Indonesia: Penguatan Demokrasi Patronase?" *Jurnal Antikorupsi Integritas* 5 (2019): 78, <https://doi.org/10.32697/integritas.v5i1.398>.

17 *Ibid.*

Standar Perikatan Asurans (SPA) 3000 Perikatan Asurans Selain Audit atau Reviu atas Informasi Keuangan Historis yang ditetapkan oleh Institut Akuntan Publik Indonesia.¹⁸

Terakhir, regulasi dana kampanye di Indonesia juga mengatur terkait sanksi administratif maupun pidana dalam konteks pileg, yaitu sebagai berikut:

- a. parpol yang tidak menyampaikan LADK sampai dengan batas waktunya dikenai sanksi berupa pembatalan sebagai peserta pemilu pada wilayah yang bersangkutan;
- b. parpol yang tidak menyampaikan LPPDK kepada KAP sampai dengan batas waktunya dikenai sanksi berupa tidak ditetapkannya caleg menjadi calon terpilih;
- c. Peserta pemilu yang melanggar ketentuan penerimaan sumbangan dikenai sanksi pidana sesuai UU Pemilu;
- d. KAP yang tidak memberikan informasi yang benar dikenai sanksi berupa pembatalan pekerjaan dan tidak berhak mendapatkan pembayaran jasa, dengan terlebih dahulu diberikan kesempatan klarifikasi.

2. **Dinamika *Open-List Proportional Representation* di Indonesia**

Menurut Titi Anggraini, Indonesia secara bertahap telah menerapkan OLPR pada pemilihan umum legislatifnya. Penerapan OLPR bermula ketika berlakunya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU 12/2003). Hal ini diatur dalam Pasal 107 ayat (2) UU 12/2003 yang mengatur bahwa caleg yang mencapai angka Bilangan Pembagi Pemilih (BPP)¹⁹ akan ditetapkan sebagai calon terpilih, sementara caleg yang tidak mencapai BPP akan dipilih berdasarkan nomor urut pada daftar calon di daerah pemilihan tersebut. Titi Anggraeni berhemat bahwa model ini merupakan sistem proporsional terbuka yang relatif tertutup (*relatively closed open list system*).²⁰ Model *relatively closed open list system* tersebut kemudian diubah dengan hadirnya Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2010 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU 10/2008) yang mencabut UU 12/2003. Pasal 214 UU 8/2010 mengubah persyaratan perolehan suara bagi caleg terpilih. Dalam hal ini, caleg hanya perlu memperoleh sekurangnya 30% dari BPP. Titi Anggraini menyebut model ini sebagai sistem proporsional yang lebih terbuka (*a 'more open' list system*).²¹

18 Keputusan Komisi Pemilihan Umum Nomor 1781/PL.01.6-Kpt/03/KPU/XI/2018 tentang tentang Pedoman Pelaksanaan Audit Laporan Dana Kampanye Pemilihan Umum.

19 Bilangan Pembagi Pemilihan (BPP) adalah bilangan yang diperoleh dari hasil pembagian jumlah suara sah dengan jumlah kursi di daerah pemilihan untuk menentukan jumlah perolehan kursi partai politik peserta Pemilu dan terpilihnya anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota.

20 Titi Anggraeni, MK dan Pilahan Sistem Pemilu, <https://perludem.org/2023/02/04/mk-dan-pilihan-sistem-pemilu-oleh-titi-anggraini/>, diakses 18 September 2023.

21 *Ibid.*

Pada tahun yang sama, norma Pasal 214 UU 8/2010 tersebut dinyatakan inkonstitusional berdasarkan Putusan MK Nomor 22-24/PUU-VI/2008.²² Dalam *ratio decidendi*-nya, MK berpandangan bahwa ketentuan bahwa caleg harus memperoleh minimal 30% dari BPP telah merugikan hak konstitusional pemilih dan caleg dalam pemilihan umum legislatif. Ketentuan tersebut dianggap kontraproduktif dengan kedaulatan rakyat secara substantif dan prinsip keadilan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945. Pasal 214 UU 8/2010 dianggap tidak mengindahkan kehendak rakyat atas caleg yang telah dipilihnya. Menurut MK, besarnya suara yang diperoleh oleh caleg terpilih, meskipun tidak mencapai jumlah 30% dari BPP, telah menunjukkan tingginya legitimasi politik.²³ Oleh karena itu, keterpilihan anggota legislatif tidak boleh bergeser dari kehendak rakyat kepada kehendak pengurus parpol.²⁴

Sistem proporsional (perwakilan berimbang) atau yang juga dikenal sebagai *proportional representation system* adalah suatu sistem pemilihan dimana kursi yang tersedia di parlemen dibagikan kepada partai-parpol sesuai dengan imbalan perolehan suara yang didapat parpol bersangkutan.²⁵ Artinya, rasio perolehan suara antar parpol sama dengan rasio perolehan kursi dalam parlemen.²⁶ Sementara yang dimaksud dengan OLPR adalah sistem yang memungkinkan pemilih untuk dapat memilih secara langsung caleg yang diusung oleh parpol.²⁷ Hal ini dapat dilakukan dengan mencoblos nama caleg peserta pemilu yang telah tertera di surat suara. Nama-nama anggota legislatif yang lolos ke parlemen ditentukan berdasarkan jumlah suara terbanyak yang diperoleh masing-masing kandidat anggota legislatif, dimana penentuannya sendiri tidak memuat campur tangan parpol pengusung caleg tersebut.²⁸

Kendatipun sistem proporsional terbuka memiliki banyak kelebihan, tetapi tidak dapat dinafikan bahwa sistem ini melahirkan persaingan yang sangat kompetitif untuk memperebutkan kursi parlemen. Persaingan tersebut bahkan lahir bukan hanya antar para caleg yang berbeda parpol, melainkan juga para caleg yang tergabung dalam satu parpol yang sama. Mereka berlomba-lomba, baik dalam konteks positif maupun negatif, untuk dapat menarik simpati dan dukungan rakyat agar mengantarkan mereka pada kemenangan. Di satu sisi, lahirnya sistem ini menguatkan kedaulatan rakyat sebagaimana amanat dalam konstitusi, tetapi di sisi lain sistem ini pula yang akhirnya membuat caleg melakukan pendekatan finansial kepada rakyat untuk akhirnya meloloskan mereka ke dalam parlemen.

22 Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22 – 24/PUU-VI/2008, 108.

23 *Ibid.*, 102.

24 *Ibid.*, 103.

25 Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, (Depok: Rajawali Pers, 2017), 422.

26 Dhurorudin Mashad, *Reformasi Sistem Pemilu dan Peran Sospol Abri*, (Jakarta: PT Gramedia Widiasarana Indonesia, 1998), 22.

27 Ni'matul Huda dan Imam Nasef, *Penataan Demokrasi & Pemilu Di Indonesia Pasca Reformasi*, (Yogyakarta: Kanisius, 2017), 46.

28 Khoirul Muslimin, *Buku Ajar Komunikasi Politik* (Jepara: Unisnu Press, 2020).

Kegiatan kampanye yang dilakukan oleh parpol ataupun caleg sejatinya merupakan bagian dari pendidikan politik masyarakat yang jika dilakukan secara intens seharusnya dapat menanamkan nilai, norma, dan simbol politik yang didasarkan pada prinsip demokrasi. Akan tetapi, alih-alih menanamkan hal-hal tersebut, realita saat ini justru lebih menggambarkan kampanye sebagai proses untuk jual-beli suara antara caleg dengan konstituennya. Proses demikian juga berjalan beriringan dengan lahirnya pemilih yang pragmatis, dimana pertimbangan rakyat untuk memilih caleg lebih dititik beratkan pada pertimbangan matematis-ekonomis yang menjadikan rakyat akan memilih para caleg yang kuat secara finansial.

Proses jual-beli suara yang berlangsung berulang kali akhirnya dapat menimbulkan pemikiran bahwa pemilu adalah sebuah momentum, yaitu momen rakyat untuk akhirnya berpeluang mendapatkan uang sebesar-besarnya dari para caleg. Hal tersebut dapat berjalan dengan pemikiran transaksional, dimana rakyat berpikir bahwa mereka memiliki *bargaining position* yang kuat sebagai penentu caleg dapat menduduki kursi di parlemen dan caleg berpikir bahwa uang yang mereka keluarkan akan berbanding lurus dengan hasil perolehan suara yang mereka dapat. Contoh kasus nyata dapat terlihat dalam wawancara yang dilakukan oleh Abd. Halim terhadap Hama yang merupakan salah satu anggota timses caleg pada Pemilu 2014. Ia menyatakan bahwa "*Orang-orang di sini memanfaatkan momen-momen pileg. sama seperti halnya pemilihan kepala desa. Akan dipilih jika ada uangnya yang penting cukup buat beli cemilan saat pergi ke tempat pemungutan. Kalau tidak ada uangnya, buat apa dipilih, hanya bikin mulut hambar* (suatu ungkapan orang Mandala untuk menyebut seseorang yang tidak punya uang makan).²⁹

Pemilih yang pragmatis dengan pendekatan matematis-ekonomis akan berujung pada mahalannya biaya politik yang perlu dikeluarkan oleh seorang individu, dalam hal ini caleg, untuk mendapatkan kursi di parlemen. Biaya politik tersebut juga lebih dibebankan pada caleg dibandingkan pada parpol karena kembali pada hakikat semula, bahwa persaingan dalam sistem proporsional terbuka tidak hanya terjadi antar parpol, melainkan juga terjadi dalam internal parpol, yaitu sesama caleg. Laporan Awal Dana Kampanye (LADK) untuk Pemilihan Umum Legislatif 2019 menunjukkan dominasi kontribusi caleg terhadap penerimaan dana kampanye. Calon legislatif berkontribusi dalam sumbangan dana kampanye sebesar Rp1,99 triliun atau 84% dari seluruh jumlah dana kampanye. Sementara itu, partai politik hanya berkontribusi sebanyak Rp315,6 miliar atau 13.3%.³⁰

29 Abdul Halim, "Dampak Sistem Proporsional Terbuka terhadap Perilaku Politik (Studi Kasus dalam Masyarakat Sumenep Madura pada Pemilu Legislatif 2014), *Jurnal Humanity* 9, No. 2 (Maret, 2014): 7, <http://ejournal.umm.ac.id/index.php/humanity/article/view/2387>

30 Rudi Hermanto, "Problematika Pelaporan Dana Kampanye pada Pemilu Legislatif Tahun 2019," *Electoral Governance Jurnal Tata Kelola Pemilu Indonesia* 1 (Mei 2020): 3, <https://journal.kpu.go.id/index.php/TKP/article/view/85/85>.

3. Faktor-Faktor Inkompabilitas Regulasi Dana Kampanye dalam OLPR di Pemilu Legislatif Indonesia

Sebagaimana telah dijabarkan sebelumnya, transisi dari CLPR menuju OLPR berimplikasi juga pada berubahnya skema pendanaan kampanye. Sayangnya, perubahan sistem CLPR menjadi OLPR tersebut tidak diiringi dengan penyesuaian regulasi dana kampanye. Hal ini tampak jelas Dalam laporan dana kampanye Pileg 2019. Berdasarkan data dari KPU, parpol hanya berkontribusi sebesar 13,31% dari total dana kampanye. Sedangkan, caleg berkontribusi signifikan sebesar 84% dari keseluruhan dana kampanye.³¹ Data tersebut menunjukkan disparitas komposisi pendanaan kampanye pileg di Indonesia. Sekali lagi, hal ini menunjukkan bahwa pileg saat ini berfokus pada caleg sebagai kontributor utama, termasuk dalam aspek finansial. Namun sayangnya, regulasi dana kampanye di Indonesia masih berfokus pada parpol. Kerangka regulasi demikian sejatinya hanya cocok diimplementasikan dalam CLPR, bukan OLPR.³²

Ketidakcocokan tersebut didasari oleh beberapa faktor. *Pertama*, tanggung jawab hukum atas dana kampanye berada pada parpol masing-masing.³³ Hal ini berimplikasi pada berbagai hal, salah satunya adalah ketiadaan kewajiban pelaporan dari caleg secara individual ke KAP dan KPU. *Kedua*, tidak adanya regulasi batasan kontribusi dana kampanye. Kondisi ini memperparah persaingan individu antar caleg, bahkan dalam satu partai. Dalam berkampanye, caleg bersama timnya akan cenderung membangun ‘mesin politik’ sendiri yang terlepas dari organisasi politiknya.³⁴ *Ketiga*, mekanisme audit laporan dana kampanye yang tidak efektif. Sebagaimana disampaikan sebelumnya, pendekatan audit yang dilakukan untuk mengaudit laporan dana kampanye hanyalah audit kepatuhan, yang tentunya tidak mencerminkan realita belanja kampanye. Hal ini kontradiktif dengan perkembangan OLPR yang mendorong kuatnya sumbangan dari dan untuk caleg yang berujung pada belanja politik terselubung. Terkait faktor ketiga ini akan dijabarkan lebih lanjut pada bagian tersendiri.

Ketidakcocokan regulasi dengan sistem OLPR ini membuka celah hukum dalam penerimaan dan penggunaan dana kampanye oleh caleg. Garret dan Smith berhemat bahwa pemanfaatan celah tersebut merupakan belanja politik terselubung (*veiled political spending*). Menurut Wegik Prasetyo, *veiled political spending* merupakan belanja kampanye yang dapat dideteksi eksistensinya, tetapi tidak dapat dibuktikan maupun diungkap dengan regulasi

31 Data oleh KPU disadur dari Rudi Hermanto, “Problematika Pelaporan Dana Kampanye pada Pemilu Legislatif Tahun 2019,” *Electoral Governance Jurnal Tata Kelola Pemilu Indonesia* 1, no. 2 (Mei 2020): 3, <https://doi.org/10.46874/tkp.v1i2.85>.

32 Ahsanul Minan, “Parpol, Sistem Proporsional Terbuka, dan Pembiayaan Kampanye Pada Pileg 2014,” dalam *Pembiayaan Pemilu di Indonesia*, ed. Mada Sukmajati dan Aditya Perdana (Jakarta: Bawaslu, 2018), hlm. 50.

33 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, Ps. 329 ayat (1).

34 Edward Aspinall and Ward Berenschot, *Democracy for sale: elections, clientelism, and the state in Indonesia* (Ithaca: Cornell University Press, 2019).

pelaporan dana kampanye yang ada.³⁵ Selain itu, adalah hal yang sangat mungkin bila caleg secara individual melakukan belanja kampanye tanpa menyetor atau melaporkannya terlebih dahulu kepada parpol. Caleg bisa saja mendapatkan sumbangan dari perseorangan ataupun perusahaan, kemudian “mencuci”-nya seolah-olah dana tersebut bukanlah sumbangan, kemudian disetorkan ke RKDK milik parpol peserta pileg.³⁶ Sebab, tidak ada pengawasan maupun audit individual terhadap belanja kampanye caleg.

4. Laporan dan Audit Dana Kampanye: Formalitas Administratif Belaka

Sebagaimana telah dijelaskan di muka, bahwa parpol memiliki kewajiban untuk menyampaikan tiga jenis laporan dana kampanye, yaitu LADK, LPSDK, dan LPPDK. Kemudian, ketiga laporan tersebut akan diaudit oleh Kantor Akuntan Publik (KAP) yang ditunjuk oleh KPU. Audit ini merupakan audit kepatuhan dengan menggunakan Standar Perikatan Asurans (SPA) 3000 Perikatan Asurans Selain Audit atau Reviu atas Informasi Keuangan Historis yang ditetapkan oleh Institut Akuntan Publik Indonesia.³⁷ Dalam Keputusan KPU Nomor 1781/PL.01.6-Kpt/03/KPU/XI/2018 tidak terdapat definisi mengenai audit kepatuhan. Artikel ini akan merujuk pada definisi audit kepatuhan berdasarkan pendapat ahli. Menurut Mulyadi, audit kepatuhan adalah suatu pendekatan audit yang bertujuan untuk menentukan kesesuaian dengan kondisi atau peraturan tertentu.³⁸ Berdasarkan regulasi dana kampanye yang ada, audit kepatuhan tersebut hanya dilakukan terhadap parpol calon anggota DPD.³⁹ Padahal, sebagaimana yang telah disampaikan di muka, aktor utama dalam OLPR adalah caleg itu sendiri. Tidak adanya kewajiban pelaporan secara individual ini dapat membuka celah bagi caleg untuk melakukan *veiled political spending*. Bahkan, caleg juga bisa ‘menggelapkan’ identitas penyumbang dana yang ia setorkan ke RKDK, seolah dana tersebut miliknya, padahal dana tersebut berasal dari pihak lain yang diserahkan secara langsung kepadanya.

Sejatinya masih terdapat berbagai celah yang membuat regulasi laporan dana kampanye ini hanyalah formalitas belaka. Baik LADK, LPSDK, maupun LPPDK hanya memuat informasi yang bersifat umum saja, contohnya adalah besarnya total sumbangan, pengeluaran, dan masing-masing jumlah sumbangan per kategori penyumbang. Sedangkan, informasi yang lebih vital seperti sumber-sumber dan penggunaan faktual dana kampanye justru tidak tercantum di dalamnya. Bahkan, nama-nama penyumbang dana kampanye hanya dapat diakses oleh KAP, penyelenggara pemilu, dan *non governmental organization*

35 Wegik Prasetyo, “Optimalisasi Bekerjanya Pengungkapan Dana Kampanye sebagai Strategi Pencegahan Politik Uang,” *Jurnal Antikorupsi Integritas* 5 (2019)I: <https://doi.org/10.32697/integritas.v5i1.336>.

36 Hermanto, “Problematika Pelaporan Dana,” 9.

37 Keputusan Komisi Pemilihan Umum Nomor 1781/PL.01.6-Kpt/03/KPU/XI/2018 tentang tentang Pedomannya Pelaksanaan Audit Laporan Dana Kampanye Pemilihan Umum.

38 Mulyadi, *Auditing*, ed. 6 (Jakarta: Salemba Empat, 2010), 30.

39 Alifya, “*Quo Vadis* Pengaturan,” 9.

(NGO) kepemiluan saja.⁴⁰ Selain itu, pada Pemilu 2019 terdapat sembilan parpol yang tidak mengungkapkannya identitas penyumbang secara lengkap.⁴¹

Hal ini kemudian diperparah dengan sistem audit dana kampanye pileg yang kurang menyeluruh. Seperti yang sudah disampaikan di muka, bahwa pendekatan yang dilakukan dalam audit dana kampanye pileg adalah audit kepatuhan yang memeriksa tiga hal, yaitu waktu pelaporan, sumber dana kampanye, dan batas dana kampanye.⁴² Dalam hal ini, tidak terdapat audit yang bersifat investigatif dan komprehensif yang mewajibkan auditor untuk memeriksa validitas antara laporan dana kampanye yang disampaikan dengan belanja riil yang dilakukan oleh caleg maupun parpol.⁴³ Dengan demikian, sekali lagi, laporan dan audit dana kampanye ini memang hanya formalitas belaka. Peserta pileg bisa saja membuat laporan dana kampanye yang tidak sesuai belanja riil. Sepanjang masih tepat waktu dan tidak melebihi batasan dana kampanye, maka peserta pileg dapat dinyatakan patuh.

Potensi pelanggaran juga terdapat dalam proses penunjukkan KAP oleh KPU. Penunjukkan KAP ini dilakukan melalui mekanisme tertutup sehingga bisa saja KAP yang ditunjuk tersebut tidak kompeten.⁴⁴ Selain itu, penunjukkan secara tertutup juga memungkinkan adanya transaksi politis maupun konflik kepentingan di dalamnya. Contohnya adalah KPU Kota Madiun yang menunjuk KAP yang ternyata dimiliki oleh Ketua KPU Kota Madiun itu sendiri.⁴⁵ Tidak hanya sampai di situ, penunjukkan KAP juga memiliki permasalahan terkait anggaran yang dimiliki KPU. KPU bukan menunjuk KAP terbaik, melainkan menunjuk KAP yang sesuai dengan anggaran yang sudah ditetapkan. Tidak ada regulasi pula yang mengatur terkait batasan klien yang dapat diaudit oleh masing-masing KAP sehingga membuka kemungkinan KAP tersebut melimpahkan pekerjaan auditnya kepada akuntan lepas (subkontrak).⁴⁶ Hal tersebut tentu akan mempengaruhi kualitas hasil audit yang diharapkan.

5. Studi Komparasi: Bulgaria

Regulasi dana kampanye merupakan hal yang wajib ada dalam setiap perhelatan pemilu di negara manapun, termasuk di negara Bulgaria. Dengan mengacu pada *The Election Code Chapter Eleven : Election Campaign Financing* dapat terlihat jelas perbedaan-perbedaan

40 *Ibid.*, hlm. 6-7.

41 Rudi Hermanto, "Problematika Pelaporan Dana Kampanye pada Pemilu Legislatif Tahun 2019," *Electoral Governance Jurnal Tata Kelola Pemilu Indonesia* 1 (Mei 2020): 3, <https://journal.kpu.go.id/index.php/TKP/article/view/85/85>.

42 Amalia Salabi, "Audit Kepatuhan dalam Laporan Dana Kampanye," <https://rumahpemilu.org/audit-kepatuhan-dalam-laporan-dana-kampanye/>, diakses 11 November 2022.

43 Wegik, "Optimalisasi Bekerjanya,"

44 *Ibid.*

45 *Ibid.*

46 *Ibid.*, 21.

yang terdapat dalam pengaturan dana kampanye di Bulgaria dan di Indonesia. Untuk sumber dana kampanye, Bulgaria menyatakan secara tegas bahwa setidaknya terdapat sumber 3 dana kampanye yang diperbolehkan, yaitu (1) dana yang berasal dari uang pribadi caleg, (2) sumbangan perseorangan kampanye yang diterima oleh caleg, dan (3) kontribusi kampanye dari uang partai politiknya.

Dalam hal subjek yang dibebankan untuk melakukan pelaporan terhadap dana kampanye, Bulgaria dalam *Article 172 (2) The Election Code* menyatakan bahwa seorang yang menjadi calon anggota legislatif atau dalam hal ini disebut sebagai representasi partai, memiliki kewajiban untuk melaporkan dana kampanye selama 30 hari setelah pemungutan suara. Hal ini berbeda dengan Indonesia, dimana sistem yang digunakan adalah sama-sama OLPR, akan tetapi Indonesia belum membebaskan laporan dana kampanyenya terhadap masing-masing calon anggota legislatif.

Kemudian, terkait dengan pembatasan dari sumbangan dana kampanye juga Bulgaria memiliki pengaturan yang lebih tegas dan jelas. Bulgaria secara tegas memlimitasi jumlah sumbangan yang dapat diberikan oleh seorang individu terhadap kampanyenya sendiri. Dalam *Article 161 (1 –5) The Election Code* mengatur batasannya sebagai berikut :

Saat pemilihan <i>national representatives for national assembly</i>	a. BGN 3.000.000 untuk partai dan koalisi b. BGN 200.000 untuk individu atau calon legislatif
Setelah pemilihan	a. BGN 4.000.000 untuk partai dan koalisi b. BGN 200.000 untuk individu atau calon legislatif

Bahkan regulasi dana kampanye di Bulgaria tidak membatasi jumlah dana kampanye hanya berdasarkan waktu dan kategori sumbangan, melainkan juga membatasinya berdasarkan besaran wilayah dan jumlah penduduk. Hal ini berbanding terbalik dengan regulasi dana kampanye di Indonesia, dimana regulasi tersebut masih terdapat celah, yaitu tidak adanya pembatasan terhadap jumlah sumbangan dari individu atau calon anggota legi

D. Penutup

Tulisan ini memperlihatkan bahwa sejatinya, regulasi dana kampanye di Indonesia masih belum sesuai dengan kondisi sistem pemilu Indonesia saat ini, yaitu sistem proporsional terbuka atau OLPR. Regulasi dana kampanye di Indonesia masih menitikberatkan perannya pada partai politik dibanding dengan peran dan tanggung jawab dari masing-masing individu caleg. Hal ini tidak sesuai dengan perubahan pola persaingan yang terjadi ketika berpindah ke sistem OLPR. Dalam sistem ini, aktor utama dalam kampanye adalah caleg itu sendiri. Bahkan, caleg dapat membuat mesin politiknya sendiri terlepas dari organisasi politik asalnya.

Indonesia harus segera mereformasi regulasi dana kampanyenya untuk menyesuaikan sistem OLPR. Hal ini dapat dimulai dengan mengubah paradigma pertanggungjawaban dana kampanye menjadi berfokus pada caleg secara individual. Dalam hal ini, Indonesia dapat mengadopsi konsep regulasi dana kampanye Bulgaria. Kemudian, regulasi dana kampanye juga harus memberikan batasan kontribusi bagi caleg. Dengan adanya batasan ini, kompetisi individu yang tidak sehat antar caleg dapat diredam. Terakhir, regulasi dana kampanye juga harus mengubah pendekatan audit dana kampanye, yang semula hanya audit kepatuhan menjadi audit investigatif. Dengan ini, pengungkapan dana kampanye akan menjadi lebih transparan dan akuntabel untuk mencegah adanya *veiled political spending*.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Asshiddiqie, Jimly. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Depok: Rajawali Pers, 2017.
- Huda, Ni'matul dan Imam Nasef, *Penataan Demokrasi & Pemilu Di Indonesia Pasca Reformasi*, Yogyakarta: Kanisius, 2017.
- IDEA. *Desain Penyelenggaraan Pemilu: Buku Pedoman International IDEA*, Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2005.
- Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia. *Buku Saku Dana Kampanye oleh Komisi Pemilihan Umum*, Jakarta: Komisi Pemilihan Umum.
- Muhammad, Abdulkadir. *Hukum dan Penelitian Hukum*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2004), 52.
- Muhaimin. *Metode Penelitian Hukum*, Mataram: Mataram University Press, 2020.
- Muslimin, Khoirul. *Buku Ajar Komunikasi Politik*, Jepara: Unisnu Press, 2020.
- Riwanto, Agus. *Korelasi Pengaturan Sistem Pemilu Proporsional Terbuka Berbasis Suara Terbanyak dengan Korupsi Politik di Indonesia*, Surakarta: Universitas Sebelas Maret, 2015.
- E.M, Rogers dan Storey J. D. "Communication Campaign," dalam *Handbook of Communication Science*, Newbury Park : Sage, 1987.

B. Makalah dan Artikel Jurnal

- Alifya, Ade. "Quo Vadis Pengaturan Dana Kampanye: Catatan Evaluasi Regulasi Dana Kampanye Pemilu Serentak Tahun 2019." *Electoral Research*. 2009. <https://journal.kpu.go.id/index.php/ERE/article/view/126/3>.
- Halim, Abdul. "Dampak Sistem Proporsional Terbuka terhadap Perilaku Politik (Studi Kasus dalam Masyarakat Sumenep Madura pada Pemilu Legislatif 2014)." *Jurnal Humanity* 9, No. 2. 2014. <http://ejournal.umm.ac.id/index.php/humanity/article/view/2387>.
- Hermanto, Rudi. "Problematika Pelaporan Dana Kampanye pada Pemilu Legislatif Tahun 2019." *Electoral Governance Jurnal Tata Kelola Pemilu Indonesia* 1, no. 2 (Mei 2020): 3, <https://doi.org/10.46874/tkp.v1i2.85>.
- Prasetyo, Wegik. "Optimalisasi Bekerjanya Pengungkapan Dana Kampanye sebagai Strategi Pencegahan Politik Uang." *Jurnal Antikorupsi Integritas*, (2019), <https://doi.org/10.32697/integritas.v5i1.336>.
- Sukmajati, Mada dan Fikri Disyacitta. "Pendanaan Kampanye Pemilu Serentak 2019 di Indonesia: Penguatan Demokrasi Patronase?" *Jurnal Antikorupsi Integritas* 5. 2019. <https://doi.org/10.32697/integritas.v5i1.398>.
- Ramadhanil, Fadli. "Problematika Pengaturan Pembatasan Sumbangan Dana Kampanye Di Pemilihan Kepala Daerah Untuk Mewujudkan Integritas Pilkada," *Jurnal Keadilan Pemilu*, vol.2 (2020), hlm. 1

Husodo, Adnan Topas. "Pengaturan Dana Kampanye dan Implikasinya terhadap Praktek Korupsi Pemilu," *Jurnal Pemilu dan Demokrasi* 3 (Mei,2012).

Junaidi, Veri. "Dana Kampanye: Pengaturan Tanpa Makna," *Jurnal Pemilu dan Demokrasi* 3 (Mei, 2012).

C. Internet

Salabi, Amalia. "Menyudahi Korupsi Politik Lewat Pemilu, Adopsi Regulasi Lewat Studi Komparasi." *Perludem*, 24 Maret 2023. <https://perludem.org/2018/11/23/menyudahi-korupsi-politik-lewat-pemilu-adopsi-regulasi-lewat-studi-komparasi/>.

Wiji Nurhayat, "Fantastis! Modal Jadi Caleg Bikin Syok, Butuh Segini," *CNBC Indonesia*, 17 September 2023. <https://www.cnbcindonesia.com/news/20230824112116-4-465755/fantastis-modal-jadi-caleg-bikin-syok-butuh-segini>.

D. Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 24 Tahun 2018 tentang Dana Kampanye Pemilihan Umum

Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 29 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 24 Tahun 2018 tentang Dana Kampanye Pemilihan Umum

Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 34 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 24 Tahun 2018 tentang Dana Kampanye Pemilihan Umum

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22 – 24/PUU-VI/2008

Keputusan Komisi Pemilihan Umum Nomor 1781/PL.01.6-Kpt/03/KPU/XI/2018 tentang tentang Pedoman Pelaksanaan Audit Laporan Dana Kampanye Pemilihan Umum.

BIODATA PENULIS

Daffa Athallah Maulana adalah seorang mahasiswa tahun kedua Fakultas Hukum Universitas Indonesia dengan Indeks Prestasi Kumulatif (IPK) sementara 3,52. Daffa juga memiliki sejumlah pengalaman magang sebagai Staf Magang Kejaksaan Negeri Depok (2023) dan sebagai *Legal Compliance Intern* Asosiasi Layanan Urun Dana Indonesia (2022). Selain itu, Daffa juga mengikuti sejumlah organisasi non akademik, yaitu sebagai *Deputy Director of Research and Development* Amnesty International Indonesia Chapter Universitas Indonesia (2022–2023), Staf Riset Divisi Keuangan Perbankan *Business Law Society* Fakultas Hukum Universitas Indonesia (2022–2023), dan Staf Magang Bidang Sosial Politik Badan Eksekutif Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Indonesia (2022). Selain itu, Daffa juga pernah tergabung dalam Program Hibah Pengabdian Masyarakat Fakultas Hukum Universitas Indonesia ke Pulau Untung Jawa (2022). Daffa juga merupakan penerima Beasiswa Ikatan Alumni Fakultas Hukum UI 1992 (2022). Selama berkuliah, Daffa juga berhasil meraih prestasi di berbagai kompetisi, antara lain adalah Nominasi Kehormatan pada *Model Indonesian Parliament Universitas Indonesia* (2022), Peringkat Kedua pada *National Law Student Conference* Fakultas Hukum Universitas Airlangga (2022), dan Peringkat Kedua pada *Business Law Society Internal Legal Opinion Competition* (2022).

Feyla Qintara Andafi adalah seorang mahasiswi tahun kedua hukum di Universitas Indonesia dengan IPK sementara 3,65. Sebelumnya, ia menempuh pendidikan di SMA Negeri 28 Jakarta. Feyla memiliki pengalaman magang di bidang hukum, yaitu sebagai Staf Magang Kejaksaan Negeri Jakarta Selatan (2023) yang ditempatkan di bagian Penuntutan. Selain itu, Feyla juga mengikuti sejumlah organisasi nonakademik, diantaranya sebagai Staf Divisi Kajian, Literasi, dan Riset Indonesian Law Debating Society FH UI (2021 – 2022), Staf Departemen Pemberdayaan Mahasiswa dan Badan Semi Otonom BEM FH UI 2022 (2021 – 2022), dan Staf magang Divisi Internal Affairs Asian Law Student Association. Feyla juga pernah menjadi relawan dalam Yayasan Perlindungan Perempuan dan Anak (2020). Adapun pencapaian Feyla dalam beberapa kegiatan lomba adalah sebagai juara 2 Gebyar Konstitusi VII Piala Bergilir Mahkamah Konstitusi (2023), Duta Konstitusi (pembicara terbaik) dalam lomba Gebyar Konstitusi VII Piala Bergilir Mahkamah Konstitusi (2023), dan juara 2 Lomba Debat Hukum Nasional Red Colony Law Fair V.

**PENGUATAN SISTEM INFORMASI PENGHITUNGAN SUARA KOMISI
PEMILIHAN UMUM: TANTANGAN REGULASI DAN TATA KELOLA**
*(Strengthening the Vote Counting Information System of the General Election
Commission: Regulatory and Governance Challenges)*

Kristianus Jimmy Pratama

Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada

Jl. Sosio Yustisia Nomor 1, Bulaksumur, Kabupaten Sleman, Daerah Istimewa Yogyakarta 55281

e-mail: kristianusjimmy@mail.ugm.ac.id

Abstrak

Penerapan sistem informasi penghitungan suara (situng) oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) pada pelaksanaan pemilihan umum (pemilu) serentak tahun 2019 adalah bentuk pengejawantahan prinsip keterbukaan dan penguatan teknologi dalam pemilu. Pelaksanaan operasi situng dalam pemilu tahun 2019 mengalami kelemahan dan belum mencapai tujuan pemilu yang hendak dicapai secara maksimal. Adapun dua rumusan penelitian ini berfokus pada penguatan situng didasarkan pada sudut pandang regulasi dan tata kelola dari pemilu tahun 2019 untuk pelaksanaan operasi situng pada pemilu tahun 2024. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Simpulan penelitian ini adalah perlu dilakukan penguatan operasi situng di pemilu tahun 2024 dengan membentuk regulasi komprehensif tentang situng dan penguatan kapasitas dari internal penyelenggara pemilu.

Kata Kunci: Sistem Informasi Penghitungan Suara, Komisi Pemilihan Umum, Regulasi, Tata Kelola

Abstract

The implementation of the vote counting information system (situng) by the General Elections Commission (KPU) in the 2019 simultaneous general elections is a form of embodying the principle of openness and strengthening technology in elections. The implementation of the situng operation in the 2019 elections experienced weaknesses and has not achieved the electoral goals to be achieved optimally. The two formulations of this research focus on strengthening the situng based on the regulatory and governance perspectives of the 2019 elections for the implementation of the situng operation in the 2024 elections. This research is a normative legal research with a conceptual approach. The conclusion of this research is that it is necessary to strengthen the operation of the situng in the 2024 elections by forming comprehensive regulations on the situng and strengthening the capacity of election organizers.

Keywords: *Vote Counting Information System, Regulation, General Election Commission, Governance*

A. Pendahuluan

Paul Michel Foucault mengemukakan bahwa kekuasaan adalah suatu relasi yang terwujud oleh kedaulatan yang bersumber dan berdasarkan hukum.¹ Pandangan ini menegaskan bahwa suatu kekuasaan yang tidak memenuhi unsur kedaulatan dan unsur hukum, maka tidak memiliki legitimasi atau pengakuan yang sah. Apabila dicermati lebih lanjut, pengakuan yang sah ini tidak hanya mengenai pengakuan formal yuridis tetapi juga pengakuan kultural. Adapun pengakuan kultural ini hadir sepanjang keyakinan masyarakat terhadap pemerolehan kekuasaan adalah benar-benar kehendak masyarakat yang kemudian melahirkan pengakuan yang sah. Mengenai pengakuan yang sah, pemegang kekuasaan harus terlebih dahulu memenuhi kedua unsur tersebut sesuai dengan penafsiran yurisdiksi wilayah kekuasaan terkait. Apabila berbicara mengenai konteks pengaturan kekuasaan di Indonesia, maka penafsiran yang sah adalah yang merujuk pada hukum dasar yang berlaku di Indonesia, yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut dengan Konstitusi).

Merujuk pada konstruksi Konstitusi yang mengatur terkait kedaulatan, ketentuan Pasal 1 ayat (2) Konstitusi menegaskan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Konstitusi yang adalah juga pengejawantahan ketentuan Pasal 1 ayat (3) Konstitusi. Ketentuan tersebut apabila dikaitkan dengan pandangan tersebut diatas dapat dipahami bahwa pengisian kekuasaan telah memenuhi unsur kedaulatan apabila ditentukan sendiri oleh rakyat. Hal ini sekaligus menegaskan model pengisian kekuasaan secara sepihak oleh pihak pemegang kekuasaan sebelumnya, secara khusus yang dianut pada konsepsi kekuasaan raja. Ketentuan Pasal 1 ayat (2) Konstitusi dalam penafsiran gramatikal juga dapat dipahami bahwa pengisian kekuasaan yang sah diatur pelaksanaannya oleh perangkat Konstitusi.

Mengenai hal tersebut, konstruksi Konstitusi telah mengaturnya dalam ketentuan Pasal 2 ayat (1), Pasal 4 ayat (1), Pasal 6A ayat (1), Pasal 7, Pasal 18 ayat (3), Pasal 18 ayat (4), Pasal 19 ayat (1), Pasal 22C ayat (1), dan Pasal 22E ayat (1) hingga ayat (6) Konstitusi. Adapun ketentuan Pasal 2 ayat (1), Pasal 4 ayat (1), Pasal 6A ayat (1), Pasal 7, Pasal 18 ayat (3), Pasal 18 ayat (4), Pasal 19 ayat (1), dan Pasal 22C ayat (1) Konstitusi menjelaskan bahwa pemegang kekuasaan eksekutif yang meliputi Presiden dan Wakil Presiden, Gubernur, Bupati, dan Walikota serta pemegang kekuasaan legislatif yang meliputi Dewan Perwakilan Rakyat (selanjutnya disebut dengan DPR), Dewan Perwakilan Daerah (selanjutnya disebut dengan DPD), dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (selanjutnya disebut dengan DPRD) dipilih dalam satu mekanisme demokratis yaitu pemilihan umum yang diatur dalam ketentuan Pasal 22E ayat (1) hingga ayat (6) Konstitusi. Oleh karena itu, ketentuan *a quo* menjadi pengejawantahan dari ketentuan Pasal 1 ayat (2) dan Pasal 1 ayat (3) secara harmonis.

1 Umar Kamahi, "Teori Kekuasaan Michel Foucault: Tantangan Bagi Sosiologi Politik," *Jurnal Al-Khitabah* 3, no. 3 (2017), 117-132., <https://journal.uin-alauddin.ac.id/index.php/Al-Khitabah/article/view/2926>.

Sehubungan dengan mekanisme pemilihan umum, ketentuan Pasal 22E ayat (1) Konstitusi menjelaskan bahwa pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali. Perlu untuk digaris bawahi bahwa ketentuan adalah bagian dari amandemen ketiga Konstitusi pada Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan (selanjutnya disebut dengan MPR) Tahun 2001, sehingga pemilihan umum secara demokratis yang langsung dilakukan oleh rakyat atau sistem pemilu terbuka dilakukan di era reformasi adalah pemilihan umum yang dilakukan pada tahun 2004 hingga yang termutakhir pada tahun 2019. Oleh karena itu, setidaknya telah dilaksanakan empat kali pemilihan umum untuk memilih Presiden, Wakil Presiden, anggota DPR, anggota DPD, dan anggota DPRD di era reformasi sesuai ketentuan Pasal 22E ayat (1) dan ayat (2) Konstitusi.

Pelaksanaan empat pemilihan umum era reformasi tersebut juga dilaksanakan berdasarkan ketentuan Pasal 22E ayat (5) Konstitusi oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri, yaitu Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia (selanjutnya disebut dengan KPU). Sehubungan dengan pelaksanaan pemilihan umum yang dilakukan oleh KPU, ketentuan Pasal 22E ayat (6) Konstitusi menjelaskan bahwa pemilihan umum akan diatur lebih lanjut dalam Undang-Undang. Perlu untuk digaris bawahi bahwa ketentuan mengenai pemilihan umum yang telah diselenggarakan di era reformasi telah mengalami berbagai bentuk perubahan berupa pencabutan aturan hukum yang disertai dengan perbaikan aturan hukum untuk membarui aturan hukum terkait dengan pemilihan umum. Berbicara mengenai aturan yang berlaku pada pemilihan umum termutakhir atau pemilihan umum pada tahun 2019, aturan dimaksud adalah Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum sebagaimana yang telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (selanjutnya disebut dengan UU Pemilu).

Apabila mengacu pada ketentuan Pasal 167 ayat (3) UU Pemilu, pemilihan umum tahun 2019 diselenggarakan secara serentak yaitu pemilihan umum untuk pengisian jabatan kekuasaan di lembaga legislatif meliputi DPR, DPD, dan DPRD dilaksanakan bersama dengan pelaksanaan pemilihan umum untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden. Dalam pelaksanaan pemilihan umum tahun 2019 dan didasarkan pada ketentuan UU Pemilu, ketentuan Pasal 2 UU Pemilu mengatur bahwa pemilihan umum (selanjutnya disebut dengan Pemilu) dilaksanakan dengan berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Ketentuan Pasal 3 UU Pemilu juga menguatkan ketentuan Pasal 2 UU Pemilu dengan mengatur penyelenggara pemilu yang meliputi KPU, Badan Pengawas Pemilu (selanjutnya disebut dengan Bawaslu), dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (selanjutnya disebut dengan DKPP) sebagai satu kesatuan fungsi penyelenggaraan pemilu.

Berkenaan dengan hal tersebut, KPU sebagai penyelenggara pemilu dalam menyelenggarakan pemilu harus memenuhi prinsip yang diatur dalam ketentuan Pasal 3 UU Pemilu, diantaranya

adalah asas terbuka dan asas akuntabel berdasarkan kewajibannya sesuai ketentuan Pasal 14 UU Pemilu. Adapun kewajiban dimaksud, diantaranya adalah menyampaikan semua informasi penyelenggaraan pemilu kepada masyarakat dan menyediakan data hasil pemilu secara nasional. Pengejawantahan dua kewajiban tersebut kemudian salah satunya dicerminkan dengan alat bantu berbasis teknologi informasi berupa sistem informasi penghitungan suara (selanjutnya disebut dengan situng).

Sebagai bentuk pengejawantahan ketentuan *a quo*, aturan PKPU 3/2019 menjadi landasan dari pelaksanaan situng. Hal ini menerangkan urgensi yang tegas dalam operasionalisasi situng dalam penyelenggaraan pemilu. Adapun kemudian ketentuan *a quo* dalam implementasinya mengandung kelemahan dan memiliki celah hukum baik dalam pengaturan tata regulasi hingga tata Kelola situng itu sendiri. Hal ini tergambar jelas pada aspek regulasi pada praktik penyelenggaraan pemilu tahun 2019. Pelaksanaan situng pada pemilu tahun 2019 sendiri menjadi salah satu aspek yang menjadi gugatan dari H. Prabowo Subianto dan H. Sandiaga Salahuddin Uno sebagai salah satu peserta pemilu Presiden dan Wakil Presiden dan bertindak sebagai pemohon sengketa perselisihan hasil pemilihan umum (selanjutnya disebut dengan PHPU) Presiden dan Wakil Presiden ke Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut dengan MK). Sengketa PHPU Presiden dan Wakil Presiden tersebut kemudian diputus oleh MK dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 01/PHPU-Pres/XVII/2019. Mengacu pada putusan *a quo*, setidaknya terdapat dua hal penting yang dapat dicermati dari pelaksanaan situng.

Hal pertama adalah mengenai pengaturan situng dalam hal regulasi. KPU sebagai pihak termohon dalam perkara *a quo* menegaskan ketentuan Pasal 1 angka (38) Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 4 Tahun 2019 tentang Rekapitulasi Hasil Penghitungan Perolehan Suara dan Penetapan Hasil Pemilihan Umum (selanjutnya disebut dengan PKPU 4/2019) telah mengatur situng sebagai perangkat yang digunakan sebagai sarana informasi dalam pelaksanaan penghitungan suara, rekapitulasi hasil penghitungan perolehan suara, dan penetapan hasil pemilu. KPU sebagai pihak termohon dalam perkara *a quo* juga menguraikan bahwa situng telah diregulasi dalam ketentuan *a quo* terbatas sebagai sarana informasi yang akuntabel dan terbuka. Menjadi permasalahan adalah pengaturan situng dalam ketentuan PKPU 4/2019 secara prinsip telah melimitasi fungsi dari situng tidak lain hanya cerminan (*mirroring*) dari hasil pemilu secara berjenjang. Pengaturan PKPU 4/2019 meskipun terang menjelaskan hal terkait juga tidak mengatur lebih lanjut partisipasi bermakna dari saksi masing-masing peserta pemilu sebelum data dari satu daerah hasil pemilu ditampilkan melalui situng.

Hal kedua adalah mengenai pengoperasian situng itu sendiri. KPU sebagai pihak termohon juga telah tegas menjelaskan bahwa terdapat beberapa kekeliruan dari pihak internal KPU dalam pengunduhan dan pengisian data C1 yang ditampilkan dalam situng dan telah melakukan perbaikan. Keadaan ini secara jelas menunjukkan bahwa pengoperasian situng menjadi salah

satu permasalahan yang perlu untuk dicermati secara serius. Hal ini karena kekeliruan dalam pengoperasian situng dapat menurunkan kepercayaan publik terhadap profesionalisme dari KPU sebagai penyelenggara. Berdasarkan pendahuluan yang telah dijelaskan diatas, maka rumusan permasalahan dalam penelitian ini adalah Bagaimana tantangan regulasi dan tata kelola situng pada pemilu tahun 2019? Bagaimana penguatan terhadap tata regulasi dan efisiensi tata kelola situng pada pemilu tahun 2024?

B. Metode Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian hukum normatif dengan pendekatan konseptual. Penelitian hukum normatif adalah penelitian hukum yang memposisikan hukum sebagai acuan perilaku bagi subjek hukum dalam satu kesatuan masyarakat atas satu permasalahan hukum.² Penelitian ini menggunakan metode pendekatan peraturan perundang-undangan dan metode pendekatan konseptual. Metode pendekatan peraturan perundang-undangan merupakan pendekatan penelitian yang memiliki tujuan untuk dapat menganalisis peraturan perundang-undangan yang berlaku, sedangkan metode pendekatan konseptual adalah pendekatan penelitian yang dilakukan dengan membangun argumentasi hukum dari suatu hal permasalahan hukum yang terjadi melalui logika hukum.³ Penelitian ini juga dikonstruksikan dengan melakukan relasi antara ilmu hukum dan teknologi secara komprehensif.

Penelitian ini menggunakan penelusuran kepustakaan sebagai teknik pengumpulan bahan hukum. Adapun bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari bahan hukum primer yang meliputi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum sebagaimana yang telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, dan Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 4 Tahun 2019 tentang Rekapitulasi Hasil Penghitungan Perolehan Suara dan Penetapan Hasil Pemilihan Umum, serta bahan hukum sekunder yang meliputi doktrin hukum umum. Penelitian ini menggunakan metode pendekatan kualitatif sebagai teknik analisa hukum dan metode deduktif sebagai teknik pengambilan kesimpulan.

C. Pembahasan

1. Tantangan Regulasi dan Tata Kelola Situng Pada Pemilu Tahun 2019

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XVII/2019 pada prinsipnya memuat dua hal yang penting dalam pelaksanaan pemilu tahun 2019. Hal pertama adalah putusan *a quo* merupakan satu putusan yang bersifat terbuka. Sifat terbuka yang dimaksud adalah dimana putusan *a quo* tidak membicarakan model pemilu seperti apa yang diputus oleh majelis MK

2 Muhaimin, *Metode Penelitian Hukum* (Mataram: Penerbit UPT Mataram University Press, 2020), 29.

3 Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum Edisi Revisi* (Jakarta: Kencana, 2012), 36.

untuk diterapkan pada pemilu tahun 2019, melainkan berupa rekomendasi model pemilu yang konstitusional untuk diterapkan. Adapun model pemilu yang dimaksud adalah meliputi, a) pemilihan umum serentak untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden/Wakil Presiden, dan anggota DPRD; b) pemilihan umum serentak untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden/Wakil Presiden, Gubernur dan Bupati/Walikota; c) pemilihan umum serentak untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden/Wakil Presiden, anggota DPRD, Gubernur dan Bupati/Walikota; d) pemilihan umum serentak nasional untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden/Wakil Presiden; dan beberapa waktu setelahnya dilaksanakan Pemilihan umum serentak lokal untuk memilih anggota DPRD Provinsi, anggota DPRD Kabupaten/Kota, pemilihan Gubernur, dan Bupati/Walikota; e) Pemilihan umum serentak nasional untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden/Wakil Presiden; dan beberapa waktu setelahnya dilaksanakan Pemilihan umum serentak provinsi untuk memilih anggota DPRD Provinsi dan memilih gubernur; dan kemudian beberapa waktu setelahnya dilaksanakan pemilihan umum serentak kabupaten/kota untuk memilih anggota DPRD Kabupaten/Kota dan memilih Bupati dan Walikota; f) Pilihan-pilihan lainnya sepanjang tetap menjaga sifat keserentakan pemilihan umum untuk memilih anggota DPR, DPD, dan Presiden/Wakil Presiden. Apabila mengacu pada hal tersebut, model yang diterapkan oleh KPU pada pemilu tahun 2019 adalah pemilihan model lima kotak meliputi pemilihan Presiden/Wakil Presiden, anggota DPR, anggota DPD, anggota DPRD Provinsi, dan anggota DPRD Kabupaten/Kota.

Hal kedua adalah putusan *a quo* tidak hanya terbatas menggali *original intent* dari model pemilu yang konstitusional, tetapi juga menegaskan bahwa pemilihan model pemilu harus juga memperhatikan aspek pembangunan dari kepastian dan kemapanan pelaksanaan pemilu, serta memberikan kemudahan dan kesederhanaan pemilih untuk menyalurkan hak pilihnya sebagai konsekuensi kedaulatan rakyat yang diatur pada Konstitusi. Pemahaman ini sejalan dengan ketentuan Pasal 3 UU Pemilu mengenai prinsip penyelenggaraan pemilu (*in casu* prinsip terbuka, akuntabel, efektif, dan efisien). Adapun implementasi dari ketentuan *a quo* semakin menegaskan bahwa pengawasan dan transparansi atas penyaluran hak pilih tidak berhenti pada kotak pilih, melainkan juga pada rekapitulasi berjenjang yang dilakukan secara partisipatif. Apabila pemahaman terhadap prinsip penyelenggaraan pemilu tersebut dikaitkan dengan transparansi dari rekapitulasi berjenjang, terdapat korelasi bahwa situng adalah salah satu indikatornya. Hal ini menjadi penting untuk agar penyelenggaraan pemilu dapat dilakukan secara efisien dengan berdasarkan prinsip *good governance*.⁴

4 Kadek Cahya Susila Wibawa, "Pengawasan Partisipatif Untuk Mewujudkan Good Governance Dalam Penyelenggaraan Pemilihan Umum Serentak di Indonesia," *Administrative Law & Governance Journal* 2, no. 4 (2019), <https://doi.org/10.14710/alj.v2i4.615-628>. Bandingkan dengan: Achmad Edi Subiyanto, "Pemilihan Umum Serentak yang Berintegritas Sebagai Pembaharuan Demokrasi Indonesia," *Jurnal Konstitusi* 17, no. 2 (2020), 1-17, <https://doi.org/10.31078/jk1726>.

Mengenai pelaksanaan *good governance* dalam penyelenggaraan pemilu tersebut, KPU kemudian menerapkan untuk dapat menerapkan situng sebagai salah satu sarana informasi. Sebagaimana yang telah diuraikan sebelumnya bahwa hal implementasi situng dalam pemilu tahun 2019 mengandung dua permasalahan dasar. Permasalahan dasar yang dimaksud adalah permasalahan tata regulasi dan tata kelola dari situng. Pelaksanaan situng secara regulasi diatur dalam ketentuan PKPU 4/2019. Ketentuan *a quo* merupakan dasar dari pelaksanaan situng, namun apabila dicermati tidak secara komprehensif membangun konstruksi situng secara memadai dari sudut pandang hukum. Adapun ketentuan *a quo* sendiri hanya memuat sepuluh pasal dari sembilan puluh delapan pasal keseluruhan dari PKPU 4/2019. Hal ini menunjukkan bahwa pengaturan mengenai situng sangat terbatas secara kuantitatif.

Sehubungan dengan terbatasnya aspek dari kuantitatif pasal mengenai situng pada ketentuan *a quo*, perlu untuk terlebih dahulu menguraikan kesembilan pasal dimaksud. Pasal yang pertama adalah ketentuan Pasal 1 angka (38) PKPU 4/2019 yang menjelaskan definisi dari situng. Apabila merujuk pada definisi yang diatur dalam ketentuan *a quo*, definisi *a quo* memiliki tiga unsur. Unsur tersebut meliputi unsur perangkat, unsur sarana informasi, serta unsur pelaksanaan penghitungan suara, rekapitulasi hasil penghitungan perolehan suara, dan penetapan hasil pemilu. Mengenai unsur pertama dari ketentuan *a quo*, frasa perangkat yang digunakan adalah kurang memadai. Hal ini karena penggunaan situng dan laman perambah (*website*) dari situng memiliki bentuk pengoperasian yang berbeda dengan *database* situng. Mengacu pada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 01/PHPU-Pres/XVII/2019, Prof. Dr. Ir. Marsudi Wahyu Kisworo, IPU selaku ahli KPU sebagai pihak termohon menjelaskan bahwa *website* <http://pemilu2019.kpu.go.id> adalah bentuk virtual dari salinan data situng yang sesungguhnya. Sehingga dapat dikatakan bahwa *website a quo* tidak hanya *mirroring* data situng, tetapi *double mirroring* dari data situng. Oleh karena itu, apabila hanya menggunakan frasa perangkat, hal ini tidak mencakup secara jelas satu kesatuan dari jalannya situng hingga ditampilkan ke masyarakat.

Unsur kedua dari ketentuan *a quo* adalah unsur sarana informasi. Mengenai unsur ini, frasa sarana informasi yang digunakan pada prinsipnya kurang tepat. Ketentuan Pasal 2 ayat (2) PKPU 4/2019 menjelaskan bahwa salah satu prinsip dari rekapitulasi hasil perhitungan suara adalah prinsip kepentingan umum. Perlu untuk digaris bawahi bahwa apabila situng tidak dijadikan dasar penetapan dari hasil rekapitulasi hasil pemilu, hal ini tidak membuat situng menjadi hanya sebatas sarana informasi opsional. Sehingga menjadi penting untuk jelas dalam menempatkan situng sebagai sarana informasi yang berfungsi sebagai penyanding data dari rekapitulasi berjenjang.

Unsur ketiga ketentuan *a quo* adalah unsur pelaksanaan penghitungan suara, rekapitulasi hasil penghitungan perolehan suara, dan penetapan hasil pemilu. Dalam unsur ini pada dasar perspektif normatif adalah unsur yang sudah tepat. Apabila mengacu pada implementasinya, unsur ini tidak dijalankan secara tepat. Hal ini karena frasa penetapan hasil pemilu yang ada di unsur tersebut hanya bersifat opsional untuk situng dan tidak berperan strategis karena hanya sebatas sebagai sarana informasi. Sehingga dalam hal ini, ketentuan *a quo* memuat tiga unsur yang tidak lengkap dan minim mencapai asas kepastian hukum.

Ketentuan kedua mengenai situng dalam PKPU 4/2019 adalah ketentuan Pasal 20 ayat (3) PKPU 4/2019. Pada prinsipnya ketentuan *a quo* mengatur kewajiban panitia pemilihan kecamatan (selanjutnya disebut dengan PPK) segera menyerahkan salinan formulir meliputi model DAA1-PPWP, model DAA1-DPR, model DAA1-DPD, model DAA1-DPRD, dan model DAA1-DPRD Kabupaten/Kota, model DA-KPU, model DA1-PPWP, model DA1-DPR, model DA1-DPD, model DA1-DPRD Provinsi, dan model DA-1 DPRD Kabupaten/Kota kepada KPU/Komisi Independen Pemilihan (selanjutnya disebut dengan KIP) Kabupaten/Kota untuk dipindai ke dalam situng untuk diumumkan. Hal ini tegas mencerminkan bahwa pemindaian data ke *database* situng untuk diumumkan dalam *mirroring* situng telah dilakukan dari hasil rekapitulasi tingkat kelurahan/desa hingga kecamatan oleh PPK. Sehingga pemindaian yang dilakukan setidaknya telah meliputi dua tahapan luasan wilayah pemilihan. Memperhatikan hal tersebut, pengaturan mengenai situng yang dijalankan bagian prosesnya oleh PPK tidak memadai apabila hanya satu pasal dari aturan *a quo*.

Ketentuan ketiga mengenai situng dalam PKPU 4/2019 adalah ketentuan Pasal 34 ayat (3) yang menjelaskan bahwa panitia pemilihan luar negeri (selanjutnya disebut dengan PPLN) wajib segera melakukan pindai dokumen rekapitulasi hasil penghitungan perolehan suara dalam situng untuk diumumkan yang meliputi formulir model DA-KPU LN, model DA1-PPWP LN, dan model DA1-DPR LN. Hal ini menunjukkan bahwa pemindaian hasil pemilihan LN juga mengadopsi yang berlaku di dalam negeri. Selain pada ketentuan *a quo*, ketentuan keempat dan kelima mengenai situng dalam PKPU 4/2019 masih berkaitan dengan PPLN.

Ketentuan *a quo* adalah ketentuan Pasal 35 ayat (3) yang mengatur PPLN wajib menyerahkan formulir model DA-KPU LN, model DA1-PPWP LN, model DA1-DPR LN, model DA2-KPU LN, model DA.TT-KPU LN, dan model DA.DH LN KPU, model DA.BAST-KPU LN, model DA.UND-KPU LN, menggunakan formulir model DA.SP-KPU LN kepada KPU melalui pos dalam sampul yang tersegel segera setelah proses penghitungan perolehan suara dalam wilayah PPLN selesai. Dalam ketentuan Pasal 35 ayat (4) juga mengatur pilihan bagi PPLN untuk dapat menyerahkan dokumen yang diatur dalam ketentuan sebelumnya menggunakan sarana surat elektronik (*brafaks*) dan situng pemilu. Sehingga apabila dicermati lebih dalam,

pengaturan mengenai situng PPLN dimungkinkan untuk tidak segera tampil hasilnya ke situng. Hal ini menunjukkan terdapat kelemahan dalam pengaturan pengisian data situng oleh PPLN. Bahkan ketentuan keenam mengenai situng yang diatur pada ketentuan Pasal 71 ayat (3) juga menegaskan aturan yang sama. Ketentuan *a quo* menjelaskan bahwa dalam hal perlengkapan rapat belum diterima oleh KPU melalui kelompok kerja pemilu LN, dapat menggunakan dokumen yang berasal dari brafaks yang dilegalisasi oleh Kepala Perwakilan Republik Indonesia atau dokumen yang diunduh melalui situng

Ketentuan ketujuh mengenai situng dalam PKPU 4/2019 adalah ketentuan Pasal 49 ayat (1) PKPU 4/2019. Ketentuan *a quo* mengatur bahwa KPU/KIP Kabupaten/Kota segera melakukan pindai dokumen rekapitulasi hasil penghitungan perolehan suara di tingkat kabupaten/kota melalui situng untuk diumumkan yang meliputi formulir Model DB-KPU, formulir Model DB1-PPWP, formulir Model DB1-DPR, formulir Model DB1-DPD, formulir Model DB1-DPRD Provinsi, formulir Model DB1-DPRD Kab/Kota, dan keputusan KPU/KIP Kabupaten/Kota terkait penetapan hasil pemilu anggota DPRD Kabupaten/Kota. Apabila merujuk pada hal yang berlaku pada pemindaian hasil pemilihan di tingkat kelurahan/desa dan kecamatan, pengisian hasil rekapitulasi hasil pemilihan di tingkat kabupaten/kota adalah sejalan. Menjadi permasalahan adalah masalah yang terjadi pada tingkat kabupaten/kota terkait situng adalah sama.

Ketentuan kedelapan mengenai situng dalam PKPU 4/2019 adalah ketentuan Pasal 65 ayat (1) PKPU 4/2019. Ketentuan *a quo* mengatur KPU Provinsi/KIP Aceh segera melakukan pindai dokumen rekapitulasi hasil penghitungan perolehan suara di tingkat provinsi melalui situng untuk diumumkan, yang meliputi formulir model DC-KPU, formulir model DC1-PPWP, formulir model DC1-DPR, formulir model DC1-DPD, formulir model DC1-DPRD Provinsi; dan keputusan KPU Provinsi/KIP Aceh terkait penetapan hasil pemilu anggota DPRD Provinsi. Apabila merujuk pada hal yang berlaku pada pemindaian hasil pemilihan di tingkat kelurahan/desa, kecamatan dan kabupaten/kota, pengisian hasil rekapitulasi hasil pemilihan di tingkat provinsi adalah sejalan. Menjadi permasalahan adalah masalah yang terjadi pada tingkat provinsi terkait situng adalah sama. Pengulangan kedua ini menunjukkan bahwa terjadinya pengulangan kelemahan yang berjenjang.

Ketentuan kesembilan mengenai situng dalam PKPU 4/2019 adalah ketentuan Pasal 80 ayat (1) PKPU 4/2019. Ketentuan *a quo* menjelaskan bahwa KPU segera melakukan pindai (scan) dokumen rekapitulasi hasil penghitungan perolehan suara di tingkat nasional melalui situng untuk diumumkan yang meliputi formulir model DD-KPU, formulir model DD1-PPWP, formulir model DD1-DPR, formulir model DD1-DPD, keputusan KPU terkait penetapan hasil pemilu Presiden dan Wakil Presiden, keputusan KPU terkait penetapan hasil pemilu anggota DPR, keputusan KPU terkait penetapan hasil pemilu anggota DPD, keputusan

KPU terkait penetapan hasil pemilu anggota DPRD Provinsi, dan keputusan KPU terkait penetapan hasil pemilu anggota DPRD Kabupaten/Kota. Hal ini menunjukkan bahwa telah terjadi pengulangan kelemahan yang ketiga sejak penggunaan situng pada rekapitulasi hasil pemilihan di kelurahan/desa.

Ketentuan kesepuluh mengenai situng yang diatur di PKPU 4/2019 adalah ketentuan Pasal 94 ayat (1) PKPU 4/2019. Ketentuan *a quo* mengatur bahwa pelaksanaan rekapitulasi hasil penghitungan perolehan suara dapat menggunakan alat bantu elektronik atau komputer, dan dapat dilengkapi dengan penggunaan situng. Apabila mencermati ketentuan tersebut, situng kembali menjadi opsional dibandingkan penyanding yang strategis bagi data rekapitulasi yang berjenjang sebelumnya. Hal ini menunjukkan terdapat tiga tantangan tata regulasi yang terkait dengan situng pada pemilu tahun 2019. Ketiga tantangan tersebut adalah tantangan untuk meregulasi secara terpisah penggunaan situng, tantangan untuk mereformulasi definisi dan penggunaan situng sebagai data penyanding yang bersifat strategis dan bukan opsional, serta tantangan untuk meregulasi sanksi terhadap pelanggaran PKPU yang mengatur situng yang dapat diuraikan sebagai berikut.

Terkait tantangan pertama, yaitu tantangan untuk meregulasi secara terpisah penggunaan situng. Meregulasi secara terpisah penggunaan situng yang dimaksud adalah dengan adanya satu PKPU yang khusus mengatur tentang pelaksanaan situng dan tidak seperti konstruksi PKPU 4/2019 yang saat ini berlaku. Setidaknya terdapat tiga hal yang dapat dicapai apabila memberlakukan PKPU yang khusus mengatur hal tersebut. Hal yang pertama adalah PKPU yang khusus mengatur situng dapat membuat pengaturan situng lebih komprehensif. Dengan diaturnya situng secara komprehensif akan dapat membuat pelaksanaan situng menjadi lebih terarah tujuannya. Hal kedua adalah pengaturan situng secara khusus akan membuat situng tegas kedudukannya sebagai satu hal yang penting dalam pelaksanaan pemilu. Mengenai hal ini, pada prinsipnya akan berkaitan dengan tantangan untuk reformulasi kedudukan situng. Hal yang ketiga adalah PKPU yang khusus mengatur situng akan lebih mudah untuk dapat diturunkan dalam satu aturan teknis apabila diperlukan. Sehingga PKPU tersebut dapat menjadi satu pedoman bagi penyelenggara pemilu ataupun kepada publik.

Tantangan kedua adalah tantangan untuk reformulasi definisi dan penggunaan situng sebagai data penyanding yang bersifat strategis dan bukan opsional. Tantangan ini telah disebutkan juga pada tantangan pertama bahwa situng harus dipandang sebagai suatu hal yang serius dalam pelaksanaan pemilu. Setidaknya apabila mencermati PKPU 4/2019, situng digunakan dalam setiap jenjang pemilihan dimulai dari tingkat kelurahan/desa hingga di tingkat nasional. Sehingga dapat dikatakan, menempatkan situng sebagai opsional adalah satu kekeliruan yang tidak perlu untuk diulang kembali dalam pelaksanaan pemilu tahun

2019. Oleh karena itu, perlu untuk ditegaskan situng sudah seharusnya menjadi seperangkat alat untuk penyanding data rekapitulasi berjenjang.

Tantangan ketiga adalah tantangan regulasi sanksi terhadap pelanggaran pelaksanaan situng. Hal ini menjadi penting untuk melaksanakan prinsip akuntabel dan profesional dalam pelaksanaan situng. Pemberian sanksi dapat dilakukan dengan melibatkan penyelenggara pemilu lainnya dimulai dari sanksi administratif terhadap pihak yang terbukti melakukan pelanggaran. Selain itu dapat pula memberikan peluang pelanggaran tersebut untuk dapat dicari unsur pidananya dan diproses menurut hukum yang berlaku. Sehingga hal ini akan membuat pelaksanaan situng menjadi lebih kompeten baik secara internal maupun dalam perspektif masyarakat.

Permasalahan kedua adalah tata kelola situng dalam pengoperasiannya. Merujuk pada pernyataan ahli KPU sebagaimana disebutkan sebelumnya bahwa pada permasalahan entri data terdapat tiga kelompok permasalahan. Tiga kelompok permasalahan tersebut meliputi data perolehan suara tetapi tidak ada data citra C1, data yang dientri tidak akurat terutama pada data pendukung seperti data jumlah total suara, data pengguna hak pilih atau lainnya tetapi tidak mempengaruhi hasil perolehan suara masing-masing calon, dan kesalahan entri yang mempengaruhi perolehan suara masing-masing calon. Ahli dari pihak KPU menjelaskan bahwa kesalahan kelompok pertama adalah hampir empat puluh persen dari data situng, kelompok kedua adalah sekitar tiga puluh persen dari data situng dan kelompok ketiga besar proporsinya adalah yang tersisa.

Mengenai tiga kelompok permasalahan tersebut dapat diuraikan kembali sebagai berikut. Kelompok pertama adalah data perolehan suara tetapi tidak ada data citra C1 yang proporsi mencapai empat puluh persen dari data situng. Apabila dicermati dari besar proporsi, hal ini menunjukkan bahwa hampir dari setengah data situng tidak memiliki data citra C1. Hal ini justru menjadi suatu hal yang tidak lazim bagi KPU sebagai pihak penyelenggara pemilu yang dikonstruksikan mengupayakan prinsip keterbukaan. Perlu untuk ditegaskan apabila satu data situng situng tidak memiliki data citra C1, dapat dikatakan tidak ada bukti validitas riil dari data situng yang dientrikan.

Apabila suatu data situng tidak memiliki data citra C1, hal ini harus dicermati secara serius. Setidaknya terdapat dua alasan. Alasan yang pertama adalah data situng tanpa data citra C1 tidak dapat dipertanggungjawabkan data penyandingnya. Alasan yang kedua adalah data situng tanpa data citra C1 berpotensi untuk memberikan informasi publik yang tidak lengkap. Satu informasi publik yang tidak lengkap berpeluang untuk menjadi informasi yang kurang dapat dipertanggungjawabkan. Apabila satu informasi publik kurang mampu untuk dapat dipertanggungjawabkan, maka lembaga negara yang mengeluarkan informasi publik tersebut tentu akan berpotensi dipertanyakan profesionalitasnya dan komitmennya dalam

menyajikan informasi publik tersebut kepada masyarakat. Selain itu, dengan informasi publik model demikian tidak akan menutup peluang bagi masyarakat untuk tidak mempercayai hasil dari data situng meskipun hasilnya adalah sejalan dengan data rekapitulasi berjenjang. Perlu menjadi perhatian bagi KPU sebagai pihak penyelenggara bahwa data citra C1 yang tidak disertakan dengan data situng berpotensi untuk mendapatkan pemahaman yang keliru dari masyarakat.

Kelompok kedua adalah model penginputan data secara tidak akurat terutama pada data pendukung seperti data jumlah total suara, data pengguna hak pilih atau lainnya tetapi tidak mempengaruhi hasil perolehan suara masing-masing calon. Apabila pernyataan ini diterima, hal ini justru adalah sebuah kekeliruan. Pengentrian data secara tidak akurat meskipun tidak mempengaruhi hasil perolehan suara masing-masing calon adalah hal yang melanggar prinsip profesionalisme. Perlu untuk digaris bawahi bahwa reputasi penyelenggaraan pemilu harus dilakukan secara lengkap dan tidak hanya sebatas mengenai hasil akhir pemilu yang dapat diterima oleh para peserta pemilu, tetapi juga memberikan hak masyarakat untuk pemilu yang seluruh prosesnya dapat dipertanggungjawabkan.

Keakuratan dari setiap data situng adalah menjadi tanggung jawab KPU sebagai salah satu pihak penyelenggara pemilu dan satu-satunya yang mengoperasikan situng secara internal. Apabila berbicara data situng yang tidak akurat dengan model demikian, *website* situng sebagai bentuk virtual dari data situng juga akan tidak akurat. Ketidakkuratan ini akan ditampilkan secara berulang dan berpeluang untuk menurunkan legitimasi dari hasil pemilu kepada peserta pemilu yang terpilih mengisi jabatan kekuasaan tersebut. Selain itu, tidak akurat pengisian entri data situng ini juga tidak diikuti dengan sanksi internal dari KPU terhadap pihak yang melakukan kesalahan tersebut. Penilaian unsur kesalahan juga tidak diatur dalam suatu PKPU yang memadai. Hal ini karena unsur kesalahan haruslah jelas posisi klasifikasi dari masing-masing perbuatan yang meliputi kesengajaan atau kelalaian.

Dalam keterangan ahli pihak KPU juga menerangkan bahwa kekeliruan pengentrian data ini belum tentu kesalahan petugas entri karena dimungkinkan kekeliruan terjadi pada substansi dari C1.⁵ Selain itu ditegaskan juga bahwa dalam praktek pemrosesan data, operator yang bertugas memasukkan data dari formula tidak boleh merubah segala hal yang tercantum dalam C1 dengan alasan atau hal apapun. Sehingga dalam hal ini, PKPU 4/2019 tidak menjelaskan bagaimana status sahnya dari sebuah C1 yang memuat kekeliruan data.

Kelompok ketiga adalah kesalahan entri yang mempengaruhi perolehan suara masing-masing calon. Dalam pemaparan ahli pihak KPU disebutkan bahwa hal ini terjadi secara acak, namun apabila dicermati kesalahan entri ini meliputi tiga puluh persen dan diakumulasikan dengan model kedua akan mencapai enam puluh persen. Proporsi tersebut menunjukkan

5 Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 01/PHPU-Pres/XVII/2019.

bahwa kekeliruan pengentrian adalah permasalahan pokok dalam pengoperasian situng yang dipermasalahkan dalam pelaksanaan pemilu tahun 2019. Oleh karena itu, kekeliruan dalam hal pengentrian harus direspon secara serius dalam mempersiapkan sumber daya manusia yang bertindak dalam pengoperasian situng secara berjenjang baik pihak panitia pemilihan di berbagai jenjang pemilihan dan operator situng sendiri.

Pemaparan ahli KPU juga menjelaskan bahwa *website* situng tidak memisahkan informasi perubahan suara antara yang sudah divalidasi dan belum divalidasi yang berimplikasi pada timbulnya potensi distorsi pada publik.⁶ Hal ini menunjukkan bahwa terdapat kelemahan yang dasar terhadap pemisahan data situng dan *website* situng. Pemisahan antara data yang sudah divalidasi dan belum divalidasi ini juga tidak dijelaskan sebagai sarana informasi publik pada *website* situng yang hanya menegaskan bahwa data *website* situng apabila terdapat kekeliruan, data yang digunakan adalah data yang diperoleh dari rekapitulasi berjenjang. Mengenai hal ini, terdapat dua hal yang perlu untuk ditegaskan kembali.

Hal pertama adalah validasi dan verifikasi belum dilakukan data penginputan data *website* situng yang dapat diakses oleh masyarakat. Perlu untuk digaris bawahi bahwa masyarakat tidak dapat mengakses data situng, sehingga keakuratan data *website* situng menjadi penting bukan hanya mengemukakan opsional data penyanding dari pihak di luar penyelenggara pemilu. Hal yang kedua adalah pengabaian kekeliruan dengan menempatkan langsung data rekapitulasi berjenjang sebagai data yang digunakan oleh penyelenggara pemilu adalah tidak tepat. Apabila terdapat kekeliruan entri data di *website* situng, sehingga dengan adanya data rekapitulasi berjenjang mampu untuk dilakukan tindakan koreksi secara langsung oleh pihak operator situng atau KPU sebagai pihak penyelenggara pemilu. Oleh karena itu, diperlukan penguatan terhadap regulasi dan efisiensi tata kelola situng pada pemilu tahun 2024 untuk meminimalisir repetisi kekeliruan dan kelemahan yang telah terjadi pada pelaksanaan pemilu tahun 2019.

2. Penguatan Terhadap Regulasi dan Efisiensi Tata Kelola Situng Pada Pemilu Tahun 2024

Penggunaan teknologi dalam pemilihan umum harus didasari dengan tiga tujuan, yaitu membuat fungsi lembaga pemilihan umum lebih kuat dan efisien, mengurangi terjadinya manipulasi proses dan hasil pemilu, dan menghasilkan kejelasan dan transparansi mengenai hasil pemilu.⁷ Hal ini juga sebagai bentuk dari *check and balances* yang dapat dilakukan pengawasannya langsung oleh masyarakat. dan memberikan penguatan kemampuan

6 Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 01/PHPU-Pres/XVII/2019.

7 Nic Cheeseman, Gabrielle Lynch, dan Justin Willis, "Digital Dilemmas: the Unintended Consequences of Election Technology," *Democratization* 25, no. 8 (2018), 1397, <https://doi.org/10.1080/13510347.2018.1470165>.

pengawasan dari negara.⁸ Oleh karena itu, situng sebagai salah satu teknologi yang digunakan sebagai sarana informasi publik dapat menjadi penguat pilar demokrasi. Hal ini sejalan dengan media yang menjadi salah satu pilar demokrasi untuk masyarakat dan menghindari polarisasi dan penyebaran informasi mengenai pemilu yang sesat dan keliru.⁹

Perlu untuk digaris bawahi bahwa data situng juga meliputi data dari masyarakat yang memiliki hak pilih dan apabila ketidakakuratan terjadi pada data *website* situng tentu hal ini akan membuat teknologi situng menjadi tidak melindungi hak masyarakat itu sendiri.¹⁰ Terjadinya kelemahan pada pengoperasian situng baik dalam regulasi dan tata kelola menjadi hal yang perlu untuk dibenahi dengan serius. Regulasi yang memadai menjadi penting untuk memberikan kepastian pada demokrasi agar sesuai dengan tujuannya untuk masyarakat.¹¹ Sehingga tantangan regulasi mengenai situng pada PKPU 4/2019 dapat dilakukan pembenahan berupa penguatan dan perbaikan sebagai berikut.

Penguatan regulasi mengenai situng adalah dengan melakukan perbaikan atas PKPU 4/2019 dengan membuat satu PKPU tersendiri mengenai pengaturan situng. PKPU tersebut setidaknya dikonstruksikan dengan memperhatikan sinkronisasi dan harmonisasi dari UU Pemilu dan PKPU yang kemudian mengatur pelaksanaan pemilu tahun 2019. Adapun rancangan PKPU (selanjutnya disebut RPKPU) tersebut setidaknya memuat empat aspek. Keempat aspek tersebut meliputi reformulasi definisi, penguatan kegunaan situng sebagai data penyanding yang bersifat strategis, redesain pengoperasian situng, dan sanksi pelanggaran RPKPU yang dapat diuraikan sebagai berikut.

- 8 Biagio Distefano, "Democracy Through The Blocks: Towards to the Era of Law Engineering," *Workshop Paper on 32nd International Conference on Legal Knowledge and Information Systems 2019, Madrid*, 2. Bandingkan dengan: Inez Miyamoto, "Surveillance Technology Challenges Political Culture of Democratic States," dalam Alexander L. Vuving (ed.), *Hindsight, Insight, Foresight: Thinking about Security in the Indo-Pacific* (Honolulu: Daniel K. Inouye Asia Pacific Center for Security Studies, 2020), 58.
- 9 Stuart N. Soroka, "The Gatekeeping Function: Distribution of Information in Media and the Real World," *The Journal of Politics* 74, no. 2 (2012), 514-528. <https://doi.org/10.1017/s002238161100171x>. Bandingkan dengan: Kofi Annan Commission on Elections and Democracy in the Digital Age, *Protecting Electoral Integrity in the Digital Age: The Report of the Kofi Annan Commission on Elections and Democracy in the Digital Age* (Geneva: Kofi Annan Foundation, 2020), 25. Lihat juga: United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, *Election and Media in Digital Times* (Paris: United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, 2019), 7.
- 10 United Nations Human Rights Special Procedures, *Freedom of Expression and Election in the Digital Age*, Research Paper No.1 (2019), Geneva: Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. Bandingkan dengan: Sinta Dewi Rosadi, "Privacy vs Democracy in the Digital Age: Indonesia's Challenge," dalam Steven Feldstein (ed.), *Issues on the Frontlines of Technology and Politics* (Washington D.C: Carnegie Endowment for International Peace, 2021), 29. Lihat juga: David S. Han, "Constitutional Rights and Technological Change," *UC Davis Law Review* 54, no. 1 (2020), 101, <https://lawreview.law.ucdavis.edu/issues/54/1>,
- 11 Graeme Orr, "Ritual in the Law of Electoral Democracy," dalam Glenn Patmore dan Kim Rubenstein, "Law and Democracy," (Canberra: Australian National University Press, 2014), 116. Bandingkan dengan: Aufa Naufal Rishanda, "The Regulation of Continuous Election Design's Implementation Based on the Constitutional Court's Decision," *Constitutionale* 2, no. 2 (2021), 80, <https://doi.org/10.25041/constitutionale.v2i2.2295>.

Aspek yang pertama adalah reformulasi definisi. Ketentuan Pasal 1 angka (38) PKPU 4/2019 mengatur bahwa situng adalah perangkat yang digunakan sebagai sarana informasi dalam pelaksanaan penghitungan suara, rekapitulasi hasil penghitungan perolehan suara, dan penetapan hasil pemilu. Mencermati pada bagian pada uraian sebelumnya bahwa dalam ketentuan tersebut dapat memuat tiga unsur, yaitu unsur perangkat, unsur sarana informasi, dan unsur pelaksanaan penghitungan suara, rekapitulasi hasil penghitungan perolehan suara, dan penetapan hasil pemilu. Merujuk pada kelemahan dari masing-masing unsur yang telah diuraikan sebelumnya, maka perbaikan paling penting adalah pada bagian unsur perangkat dan unsur sarana informasi. Mengenai hal ini dalam rancangan PKPU, definisi dari situng harus diperbaiki setidaknya menjadi “situng adalah kesatuan alat perangkat yang digunakan sebagai sarana informasi berupa data penyanding hasil pemilu yang digunakan sepanjang pelaksanaan penghitungan suara, rekapitulasi hasil penghitungan perolehan suara, dan penetapan hasil pemilu”.

Aspek yang kedua adalah aspek penguatan kegunaan situng sebagai data penyanding bersifat strategis. Hal ini menjadi penting bagi penguatan kedudukan situng di pemilu tahun 2024. Sepanjang diketahui bahwa data *website* situng berbeda dengan yang disampaikan pada rekapitulasi berjenjang, RPKPU harus memuat perintah terhadap operator situng atau KPU sebagai penyelenggara pemilu untuk dapat melakukan tindakan koreksi. Tindakan koreksi tersebut tidak hanya apabila sudah ada penetapan hasil rekapitulasi berjenjang, tetapi dapat dilakukan sepanjang ada laporan atau setidaknya dugaan kesalahan pada *website* situng. Hal ini menjadi penting bagi masyarakat yang memiliki hak pilih untuk melakukan partisipasi atas data *website* situng apabila kemudian menemukan kekeliruan dalam hal penyandingan data *website* situng dengan data riil yang diperolehnya baik secara langsung atau tidak langsung.

Aspek yang ketiga adalah aspek redesain operasi situng. Mengenai aspek ini, perlu untuk dijelaskan kepada masyarakat bahwa situng dan *website* situng adalah dua hal yang berbeda, namun memiliki satu tujuan yang sama. Tujuan dimaksud adalah untuk memberikan sarana informasi terkait hasil pemilu kepada masyarakat. Apabila mencermati pada pelaksanaan pemilu tahun 2019, tidak terdapat validasi dan verifikasi pada setiap data yang diolah pada situng dan kemudian ditampilkan pada *website* situng. Mengenai hal ini, RPKPU dapat mengatur dua tindakan yang dapat dilakukan oleh KPU sebagai pihak penyelenggara atau operator situng.

Tindakan pertama adalah memerintahkan KPU atau operator situng untuk melakukan verifikasi pada setiap data yang perlu diolah pada situng dan memisahkan data yang tidak terverifikasi seperti data hasil pemilu yang tidak memiliki citra C1. Hal ini menjadi penting untuk menentukan sah atau tidaknya data yang diolah dalam situng, sehingga citra C1 adalah satu kewajiban bagi KPU untuk memberikan kepastian hukum terhadap seluruh

data yang kemudian diakses oleh masyarakat. Tindakan kedua adalah memerintahkan KPU atau operator situng untuk melakukan validasi terhadap data yang sudah diverifikasi bahwa data yang dimaksud tidak termuat unsur manipulasi. Sehingga pengolahan data yang sudah mendapat verifikasi dan validasi dapat dilakukan atau ditampilkan pada *website* situng. Perlu juga untuk digarisbawahi, selain kedua tindakan tersebut juga diperlukan pemberian waktu yang memadai untuk sanggah oleh masing-masing calon terhadap data yang ditampilkan pada *website* situng apabila ditemukan bukti yang cukup atas pelanggaran RPKPU.

Aspek yang keempat adalah sanksi pelanggaran RPKPU. Hal ini pada prinsipnya sudah diuraikan sebelumnya. Mengenai sanksi pelanggaran RPKPU adalah sanksi administratif dan dapat diteruskan kepada laporan tindak pidana apabila kemudian ditemukan unsur pidana. Pengaturan mengenai sanksi pelanggaran RPKPU ini penting untuk dilakukan. Hal ini mengingat bahwa prinsip akuntabel tidak hanya mengenai data yang benar, namun pertanggungjawaban yang penuh terhadap kedaulatan rakyat yang dijalankan oleh KPU sebagai penyelenggara pemilu. Oleh karena itu, sanksi pelanggaran RPKPU dapat berupa teguran tertulis hingga demosi bagi internal KPU yang terbukti melakukan pelanggaran. Selain melakukan penguatan regulasi, diperlukan juga penguatan tata kelola yang dapat diuraikan sebagai berikut.

Penguatan tata kelola yang dapat dilakukan oleh KPU sebagai pihak penyelenggara dengan melakukan dua tindakan. Tindakan yang pertama adalah melakukan sosialisasi dan pelatihan yang maksimal terhadap operator situng dan panitia pemilihan berjenjang sesuai wilayah pemilihan untuk dapat memahami operasi situng dan *website* situng. Tindakan kedua adalah melakukan penindakan terhadap operator situng atau panitia pemilihan yang dibuktikan melanggar RPKPU untuk dapat mempertanggungjawabkan kesalahannya. Kesalahan ini meliputi kesengajaan dan kelalaian. Dalam pertimbangan menjatuhkan sanksi administratif, apabila dibuktikan terjadinya kesengajaan dapat dijatuhkan demosi atau penundaan kenaikan pangkat dalam internal KPU dan sanksi administratif untuk kelalaian.

D. Penutup

Berdasarkan hasil penelitian, terdapat dua uraian kesimpulan sebagai berikut. Kesimpulan pertama adalah terdapat tantangan regulasi dan tata kelola situng pada pemilu tahun 2019. Tantangan regulasi yang dimaksud adalah regulasi yang mengatur terkait situng belum memadai dari sudut pandang hukum dan hanya memuat sepuluh pasal dari sembilan puluh delapan pasal keseluruhan dari PKPU 4/2019. Selain itu, ketiga unsur dalam definisi situng pada ketentuan tersebut juga memuat kelemahan. Mencermati hal tersebut, setidaknya terdapat empat tantangan yang meliputi tantangan untuk meregulasi secara terpisah penggunaan situng, tantangan untuk mereformulasi definisi dan penggunaan situng sebagai data penyanding yang bersifat strategis dan

bukan opsional, tantangan meregulasi sanksi terhadap pelanggaran operasi pelaksanaan situng. Selain tantangan regulasi, terdapat tantangan tata kelola situng meliputi entri data perolehan suara tetapi tidak ada data citra C1, data yang di entri tidak akurat terutama pada data pendukung seperti data jumlah total suara, data pengguna hak pilih atau lainnya tetapi tidak mempengaruhi hasil perolehan suara masing-masing calon, dan kesalahan entri yang mempengaruhi perolehan suara masing-masing calon.

Kesimpulan kedua adalah perlu dilakukan penguatan yang efisien terhadap tata regulasi dan kelola situng pada pemilu tahun 2024. Penguatan regulasi yang dimaksud adalah dengan melakukan perubahan terhadap PKPU 3/2019 dengan memuat empat aspek meliputi reformulasi definisi, penguatan kegunaan situng sebagai data penyanggah yang bersifat strategis, redesain pengoperasian situng, dan sanksi pelanggaran RPKPU. Mengenai penguatan tata kelola dapat dilakukan dengan melakukan sosialisasi dan pelatihan yang maksimal terhadap operator situng dan panitia pemilihan berjenjang sesuai wilayah pemilihan untuk dapat memahami operasi situng dan *website* situng berikut penindakan terhadap operator situng atau panitia pemilihan yang bertentangan dengan PKPU terkait.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Feldstein, Steven (ed.). *Issues on the Frontlines of Technology and Politics* (Washington D.C: Carnegie Endowment for International Peace, 2021).
- Kofi Annan Commission on Elections and Democracy in the Digital Age, *Protecting Electoral Integrity in the Digital Age: The Report of the Kofi Annan Commission on Elections and Democracy in the Digital Age*, Geneva: Kofi Annan Foundation, 2020.
- Muhaimin. *Metode Penelitian Hukum*, Mataram: Penerbit UPT Mataram University Press, 2020.
- Mahmud Marzuki, Peter. *Penelitian Hukum Edisi Revisi*, Jakarta: Kencana, 2012.
- Patmore, Glenn dan Kim Rubenstein (ed). *Law and Democracy*, Canberra: Australian National University Press, 2014.
- United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, *Election and Media in Digital Times*, Paris: United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, 2019.
- Vuving, Alexander L. (ed.). *Hindsight, Insight, Foresight: Thinking about Security in the Indo-Pacific* (Honolulu: Daniel K. Inouye Asia Pacific Center for Security Studies, 2020), 58.

B. Makalah/Artikel/Prosiding/Hasil Penelitian

- Cahya Susila Wibawa, Kadek. "Pengawasan Partisipatif Untuk Mewujudkan Good Governance Dalam Penyelenggaraan Pemilihan Umum Serentak di Indonesia," *Administrative Law & Governance Journal* 2, no. 4 (2019), 615-628, <https://doi.org/10.14710/alj.v2i4.615-628>.
- Cheeseman, Nic, Gabrielle Lynch, dan Justin Willis. "Digital Dilemmas: the Unintended Consequences of Election Technology," *Democratization* 25, no. 8 (2018), 1397-1418, <https://doi.org/10.1080/13510347.2018.1470165>.
- Distefano, Biagio. "Democracy Through The Blocks: Towards to the Era of Law Engineering," *Workshop Paper on 32nd International Conference on Legal Knowledge and Information Systems 2019*.
- Edi Subiyanto, Achmad. "Pemilihan Umum Serentak yang Berintegritas Sebagai Pembaruan Demokrasi Indonesia," *Jurnal Konstitusi* 17, no. 2 (2020), 1-17, <https://doi.org/10.31078/jk1726>.
- Han, David S. "Constitutional Rights and Technological Change," *UC Davis Law Review* 54, no. 1 (2020), 71-131, <https://lawreview.law.ucdavis.edu/issues/54/1>.
- Kamahi, Umar. "Teori Kekuasaan Michel Foucault: Tantangan Bagi Sosiologi Politik," *Jurnal Al-Khitabah* 3, no. 3 (2017), 117-132., <https://journal.uin-alauddin.ac.id/index.php/Al-Khitabah/article/view/2926>.
- Naufal Rishanda, Aufa. "The Regulation of Continuous Election Design's Implementation Based on the Constitutional Court's Decision," *Constitutionale* 2, no. 2 (2021), 80-88, <https://doi.org/10.25041/constitutionale.v2i2.2295>.

Soroka, Stuart N. "The Gatekeeping Function: Distribution of Information in Media and the Real World," *The Journal of Politics* 74, no. 2 (2012), 514-528. <https://doi.org/10.1017/s002238161100171x>.

United Nations Human Rights Special Procedures, *Freedom of Expression and Election in the Digital Age*, Research Paper No.1 (2019), Geneva: Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights.

C. Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum sebagaimana yang telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 4 Tahun 2019 tentang Rekapitulasi Hasil Penghitungan Perolehan Suara dan Penetapan Hasil Pemilihan Umum

BIODATA PENULIS

Kristianus Jimy Pratama, S.H., M.H. menyelesaikan pendidikan pada S1 Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya dan jenjang S2 pada Program Studi Magister Hukum Bisnis dan Kenegaran Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada. Penulis merupakan peneliti *Center for Law, Technology, RegTech & LegalTech Studies* Universitas Gadjah Mada pada periode 2021-2023. Penulis memiliki artikel penelitian mandiri yaitu diantaranya yang berjudul “Tinjauan Kritis Terhadap Manajemen Risiko Pengembalian Investasi Asing Pada Pembangunan Ibu Kota Nusantara” dalam Majalah Hukum Nasional (Vol. 52 No.1 Tahun 2022) dan “Konsepsi Reformulasi Hierarki PUU di Indonesia” dalam Jurnal Arena Hukum (Vol.15 No.2, Tahun 2022). Selain itu, penulis juga memiliki artikel penelitian kolaborasi yaitu diantaranya adalah artikel yang berjudul “Study of Development of Indonesia’s Remuneration Law System (2019) yang dipublikasikan pada Social Science Research Network (SSRN) by Elsevier. Fokus penelitian penulis adalah bidang hukum bisnis, hukum tata negara, dan hukum teknologi. Penulis dapat dihubungi melalui email: kristianusjimy@mail.ugm.ac.id.

**KEDUDUKAN PENDEKATAN *FOLLOW THE MONEY* TERHADAP
PERAN BADAN PENGAWAS PEMILU DALAM PENINDAKAN
PRAKTIK POLITIK UANG**

*(Standing of 'Follow The Money' Approach to The General Election Supervisory
Bodies Authority in Enforcing Money Politics Practices)*

Muh Afdal Yanuar

Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan
Jl. Ir. H. Djuanda Nomor 35, Gambir, Jakarta Pusat, DKI Jakarta
e-mail: yanuarafdal10@gmail.com

Abstrak

Dalam mengoptimalkan perannya, Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) memerlukan sebuah instrumen khusus, atau bekerjasama dengan institusi yang memiliki kewenangan khusus, dalam rangka mengungkap dan mencegah terjadinya risiko kerentanan praktik politik uang di dalam sistem penyelenggaraan pemilu di Indonesia, dengan menggunakan pendekatan *follow the money*. Di dalam tulisan ini, akan diidentifikasi dua permasalahan, yakni terkait: konsep dan pengaturan pendekatan *follow the money* di Indonesia; dan kedudukan pendekatan *follow the money* terhadap peran Bawaslu dalam penindakan praktik politik uang. Tulisan ini disusun dengan menggunakan metode penelitian normatif, dengan pendekatan konseptual dan peraturan perundang-undangan. Hasil yang diperoleh melalui penelitian ini adalah: selain diorientasikan untuk menangani pencucian uang, pendekatan *follow the money* juga diperlukan untuk kepentingan-kepentingan lainnya yang dinyatakan di dalam peraturan perundang-undangan; dan pendekatan *follow the money* yang diwujudkan melalui Informasi PPATK yang disampaikan/diteruskan kepada Bawaslu, berkedudukan sebagai instrumen penting bagi Bawaslu untuk menguatkan dan memastikan kebenaran dugaan praktik politik uang yang sedang diperiksa, dikaji atau hendak diambil keputusan oleh Bawaslu.

Kata kunci: Pemilihan umum, *follow the money*, Badan Pengawas Pemilu; politik uang; dan pencucian uang.

Abstract

In optimizing the implementation of its authority, the General Election Supervisory Body (Bawaslu) requires a special instrument, or cooperates with institutions that have special authority, in order to reveal and prevent the occurrence of risks of vulnerability to money politics practices, in the election administration system in Indonesia, using the follow the money approach. In this paper, two problems will be identified, namely related: the concept and regulation of the follow the money approach in Indonesia; and the standing of the follow the money approach to the Bawaslu's authority in handling the practice of money politics. This paper was prepared using normative research methods, with a conceptual and statutory approach. The results obtained through this study are: apart from handling money laundering, follow the money approach is also intended for other interests stated in laws and regulations; and follow the money approach which is manifested through PPATK's information which are submitted/forwarded to the Bawaslu, has a standing as an

important instrument for the Bawaslu to strengthen and ensure the truth of allegations of money politics practices that are being examined, analyze or to be decided by Bawaslu.

Keywords: *General election, follow the money, General Election Supervisory Body, money politics, and money laundering.*

A. Pendahuluan

Perubahan (amandemen) konstitusi yang terjadi dari rentang waktu tahun 1999 hingga tahun 2002 menjadikan beberapa perubahan paradigma hukum ketatanegaraan di Indonesia. Salah satu paradigma baru yang diwujudkan di dalam perubahan konstitusi tersebut, terutama pada amandemen ketiga yang dilaksanakan pada tahun 2001 (10 November 2001), adalah menginkluskikan pemilihan umum sebagai bagian dari objek yang diatur di dalam konstitusi, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut 'UUD Negara RI Tahun 1945').¹

Di dalam pandangan J. G. Steenbeek, dikemukakan bahwa materi muatan dari konstitusi meliputi hal-hal berikut: 1) Jaminan atas Hak Asasi Manusia; 2) Sistem ketatanegaraan yang bersifat mendasar; dan 3) Pengaturan pembatasan dan pembagian kekuasaan negara yang bersifat mendasar.² Oleh karena pemilihan umum merupakan salah satu domain yang dimuat di dalam konstitusi berdasarkan Pasal 22E UUD Negara RI Tahun 1945, menyebabkan timbulnya sebuah pemahaman bahwa Pemilihan Umum merupakan bagian dari sistem ketatanegaraan yang bersifat mendasar dalam kehidupan, berbangsa dan bernegara.

Pemilihan Umum juga sering dipertautkan sebagai 'pesta demokrasi'. Hal tersebut dikarenakan pemilihan umum, pada tataran idealnya, merupakan instrumen penting dalam demokrasi untuk dapat menghasilkan wakil rakyat dan pemimpin yang memiliki kualitas, menyuarakan aspirasi rakyat, dan responsible dalam mewujudkan kemakmuran rakyat.³ Oleh sebab itu, akan sangat disayangkan apabila di dalam sebuah 'pesta demokrasi' dicemari melalui praktik-praktik yang tidak etis dan bertentangan dengan norma maupun ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Di dalam Pasal 22E UUD Negara RI Tahun 1945 telah diintrodusir bahwa prinsip dasar dalam pemilihan umum meliputi: langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil (luber dan jurdil). Dalam pelaksanaan pemilihan umum, prinsip luber dan jurdil tersebut sangat besar pengaruhnya, terutama

1 Rudi Santoso, "Peran Komisi Pemilihan Umum Dan Partai Politik Dalam Mewujudkan Demokrasi Berintegritas," *NIZHAM* 7, no. 2, (Juli-Desember 2019), 255.

2 Agung Ali Fahmi, *Implementasi Jaminan Hukum HAM Atas Kebebasan Beragama di Indonesia* (Yogyakarta: Interpena Yogyakarta, 2011), 65, sebagaimana dikutip dalam: Bismoadi Tri Wahyu Faizal, "Pengaturan Aktivitas Bisnis dalam Konstitusi Majapahit," *as-Sahafah: Journal of Constitutional Law and Governance* 2, no. 2, (2022), 124, doi: <https://doi.org/10.19105/asshahifah.v2i2.7933>

3 Primandha Sukma Nur Wardhani, "Partisipasi Politik Pemilih Pemula dalam Pemilihan Umum," *Jurnal Pendidikan Ilmu-Ilmu Sosial* 10, no. 1 (2018), 57, doi: <https://doi.org/10.24114/jupiis.v10i1.8407.g9060>

dalam mewujudkan lancarnya pelaksanaan pemilihan umum.⁴ Apabila dalam pelaksanaan Pemilu, asas tersebut tidak terlaksana dalam suatu penyelenggaraan pemilu, maka dapat dipastikan bahwa terdapat kejanggalan-kejanggalan atau problematika, baik secara hukum maupun secara etis dalam penyelenggaraan pemilihan umum tersebut.

Salah satu problematika hukum dan etis yang sering muncul dalam pelaksanaan pemilu adalah persoalan praktik politik uang (*money politics*). Praktik politik uang (*money politics*) pada dasarnya sangat tidak diharapkan terjadi di dalam masyarakat yang demokratis. Hal tersebut dikarenakan, di dalam penyelenggaraan pemilihan umum, praktik tersebut dapat berdampak pada rusaknya tatanan demokrasi.⁵ Pada dasarnya, peserta Pemilu yang memiliki potensi yang besar untuk melakukan politik uang (*money politics*) adalah peserta Pemilu atau calon yang memiliki dana signifikan. Dalam praktik politik uang (*money politics*) sendiri, pihak yang diuntungkan adalah pihak pemberi uang, terutama dalam hal ia benar-benar memperoleh kursi dalam hasil pemilihan umum. Adapun ketika hal tersebut benar-benar terjadi, probabilitas baginya untuk mengambil suatu kebijakan yang lebih menguntungkan dirinya atau kelompoknya dibandingkan kepentingan umum menjadi sangat besar.⁶ Yang mana, apabila hal tersebut terus menerus dibiarkan akan menyebabkan rusaknya mental pemilih dalam pemilu, dan pada akhirnya ketika kekuasaan diberikan kepada yang terpilih melalui praktik politik uang (*money politics*), akan berdampak buruk bagi kemajuan bangsa dan kesejahteraan masyarakat di masa yang akan datang.⁷

Berdasarkan UU Pemilu sendiri, apabila praktik politik uang (*money politics*) dilakukan oleh seseorang, terhadap pihak yang melakukan hal tersebut diancam dengan pidana berdasarkan Pasal 515, Pasal 519, dan Pasal 523 UU Pemilu, yang penjelasannya adalah sebagai berikut:

- Pasal 515 UU Pemilu memuat perihal ketentuan pidana atas perbuatan setiap orang yang menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya kepada pemegang hak pilih agar tidak menggunakan hak pilihnya, memilih Peserta Pemilu tertentu, atau menggunakan hak pilihnya dengan cara tertentu sehingga surat suaranya tidak sah.
- Pasal 519 UU Pemilu memuat perihal ketentuan pidana atas perbuatan curang dengan cara memaksa, menjanjikan atau dengan memberikan uang atau materi lainnya untuk menyesatkan orang agar dapat memperoleh dukungan pada pencalonan anggota DPD dalam Pemilu.
- Pasal 523 ayat (1)-(2) UU Pemilu memuat ancaman pidana bagi pelaksana, peserta, dan/ atau tim Kampanye Pemilu yang menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya

4 Tika Gustari Tasda, "Studi Tentang Persepsi Masyarakat Terhadap Pelaksanaan Asas Luber Jurdil Dalam Pemilihan Bupati Kabupaten Kuantan Singingi 2020 di Desa Muaro Sentajo Kecamatan Sentajo Raya," *Journal of Science and Education Research* 1, no. 2, (Agustus 2022), 24.

5 Lina Ulfa Fitriani, et, al, "Fenomena Politik uang (Money Politic) Pada Pemilihan Calon Anggota Legislatif di Desa Sandik Kecamatan Batu Layar Kabupaten Lombok Barat," *RESIPROKAL* 1, no. 1, (Juni 2019), 58, doi: <https://doi.org/10.29303/resiprokal.v1i1.5>

6 M. Eza Helyatha Begouvic, "Money Politik Pada Kepemiluan di Indonesia," *Sol Justicia* 4, no. 2, (Desember 2021), 110.

7 Lina Ulfa Fitriani, et, al., *Op.Cit.*, 58.

sebagai imbalan kepada: (a) peserta Kampanye Pemilu; atau (b) pemegang hak pilih (Pemilih). Sedangkan pada Pasal 523 ayat (3) UU Pemilu, memuat larangan atas perbuatan menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya kepada pemegang hak pilih (Pemilih) pada hari pemungutan suara, agar pemegang hak pilih tersebut tidak menggunakan hak pilihnya atau memilih Peserta Pemilu tertentu.

Sebagaimana di dalam penjelasan sebelumnya, telah dipaparkan bahwa salah dua prinsip dasar dalam pemilihan umum tersebut adalah 'bebas' dan 'jujur'. 'Bebas' dimaknai sebagai adanya hak untuk menentukan pilihan tanpa tekanan atau paksaan dari pihak manapun bagi setiap pemegang hak pilih.⁸ Sedangkan, 'jujur' dimaknai sebagai seluruh pihak yang terlibat dalam penyelenggaraan pemilu, baik secara langsung maupun tidak langsung, harus bersikap dan bertindak sesuai peraturan yang berlaku tanpa adanya kebohongan atau manipulasi.⁹ Berdasarkan kedua prinsip tersebut, seharusnya dalam pelaksanaan pemilu tidak dibolehkan adanya kecurangan-kecurangan, termasuk upaya untuk mempengaruhi pilihan pemilih melalui iming-iming atau janji atau pemberian berupa uang atau materi lainnya.

Berdasarkan pada data penyelenggaraan Pemilu terakhir, yakni tahun 2019, jumlah pemilih yang terlibat dalam praktik politik uang (*money politics*) secara persentase adalah sejumlah 19,4% hingga 33,1% dari total jumlah pemilih. Angka tersebut berdasarkan standar internasional merupakan nilai yang cukup tinggi, sehingga peringkat politik uang (*money politics*) Indonesia berada pada posisi ketiga dunia.¹⁰ Hal tersebut menunjukkan bahwa kondisi pelaksanaan pemilihan umum terakhir di Indonesia sedang tidak baik-baik saja.

Dalam rangka mencegah terjadinya praktik politik uang (*money politics*), melalui UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (selanjutnya disebut 'UU Pemilu'), diberikan tugas secara atributif oleh negara kepada Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) untuk melakukan penindakan terhadap praktik politik uang (*money politics*), melalui kewenangan untuk memeriksa, mengkaji, dan memutus pelanggaran politik uang (*money politics*). Hal tersebut secara tegas diatur di dalam Pasal 93 huruf e dan Pasal 95 huruf c UU Pemilu. Oleh karena objek dari politik uang (*money politics*) adalah uang atau harta kekayaan, menyebabkan munculnya sebuah keharusan untuk menerapkan pendekatan khusus dalam rangka membantu mendeteksi dan mencegah terjadinya penyalahgunaan uang atau harta kekayaan secara tidak sah berdasarkan hukum yang berlaku. Pendekatan tersebut disebut dengan istilah *follow the money*.¹¹ Selanjutnya, untuk mewujudkan

8 Farid Prima Halim, et, al., "Partai Politik Sebagai Demokrasi yang Berkedaulatan Rakyat dalam Penguatan Demokrasi di Indonesia," *MADANI: Jurnal Politik dan Sosial Kemasyarakatan* 14, no. 3, (Desember 2022), 661.

9 *Ibid.*

10 Lati Praja Delmana, et, al., "Problematika dan Strategi Penanganan Politik uang Pemilu Serentak 2019 di Indonesia," *Electoral Governance Jurnal Tata Kelola Pemilu Indonesia* 1, no. 2, (Mei 2020), 2, doi: 10.46874/tkp.v1i2.61

11 William F. Wechsler, "Follow the Money," *Foreign Affairs* 80, no. 4, (2001), 41, doi: <https://doi.org/10.2307/20050225>

hal tersebut, Badan Pengawas Pemilu seharusnya memerlukan sekaligus menggunakan sebuah instrumen khusus, atau bekerjasama dengan institusi yang memiliki kewenangan khusus, dalam rangka mengungkap dan mencegah terjadinya risiko kerentanan praktik politik uang (*money politics*) di dalam sistem penyelenggaraan pemilu di Indonesia dengan menggunakan pendekatan *follow the money*.

Pada saat ini, salah satu institusi yang diberikan kewenangan untuk melakukan penelusuran aliran dana yang terindikasi tindak pidana dengan pendekatan *follow the money* adalah Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK) sebagai *financial intelligence unit* dari Indonesia.¹² Akan tetapi, kewenangan yang serupa tidak dimiliki oleh Badan Pengawas Pemilu. Sehingga dalam pelaksanaan tugas dan kewenangan Badan Pengawas Pemilu dalam rangka mitigasi praktik politik uang (*money politics*), terkhusus terkait upaya untuk melakukan penelusuran dana dari peserta dan penyelenggara pemilu, tidak dapat secara independen dilaksanakan.

Sebelum tulisan ini, telah terdapat sebuah studi yang mengkaji persoalan pendekatan *follow the money* dalam penindakan praktik politik uang, diantaranya, tulisan dari Rizal Mawardi, dkk., yang berjudul “An Analysis of the “Follow the Money”: Investigative Audit Technique in Campaign Funds for the Election of Regional Heads in Indonesia”. Di dalam tulisan tersebut, konsep pendekatan *follow the money* yang di dalam pengoperasiannya menggunakan teknis audit investigatif, dijadikan sebagai instrumen analisis dalam menilai kepatuhan pengelolaan dana kampanye Pilkada Tahun 2020.¹³ Sedangkan, melalui tulisan ini, pendekatan *follow the money*, dijadikan sebagai objek analisis, yakni dengan memotret peran dari pendekatan tersebut bagi badan pengawas pemilu dalam menindak praktik politik uang.

Berdasarkan hal-hal yang diuraikan diatas, maka penulis mengangkat sebuah judul di dalam tulisan ini, yaitu “**Kedudukan Pendekatan *Follow the Money* Terhadap Peran Badan Pengawas Pemilu dalam Penindakan Praktik Politik uang**”. Judul tersebut diangkat melalui sebuah abstraksi atas permasalahan-permasalahan berupa: (a) Bagaimana konsep dan pengaturan pendekatan *follow the money* di Indonesia?, dan (b) Bagaimana kedudukan pendekatan *follow the money* terhadap peran badan pengawas pemilu dalam penindakan praktik politik uang?

B. Metode Penelitian

Di dalam menyusun tulisan ini, penulis menerapkan metode penelitian normatif. Di dalam metode tersebut, hal yang menjadi elemen pembeda antara satu *legal research* dengan yang lainnya

12 Kartika Rahmasari Dewi, et, al, “Follow the Money as an Attempt of State Financial Loss Restoration in Criminal Action of Money Laundering with Corruption as Predicate Crime,” *International Journal of Multicultural and Multireligious Understanding* 5, no. 3, (June 2018), 324, doi: <http://dx.doi.org/10.18415/ijmmu.v5i3.403>

13 Rizal Mawardi, dkk, “An Analysis of the “Follow the Money”: Investigative Audit Technique in Campaign Funds for the Election of Regional Heads in Indonesia,” *Asia-Pacific Management Accounting Journal* 17 Issue 3 (2018), 269, <https://ir.uitm.edu.my/id/eprint/62144/1/62144.pdf>

terletak pada persoalan bahan-bahan hukum dan pendekatan yang digunakan.¹⁴ Pendekatan yang digunakan di dalam tulisan ini adalah berupa:

- (a) *Conceptual approach*, yakni pendekatan didasarkan pada doktrin-doktrin dan pandangan-pandangan teoritis pada ilmu hukum.¹⁵ Di dalam tulisan ini, konsep/teori yang dijadikan sebagai dasar konseptual dalam menganalisis permasalahan yang telah ditentukan di dalam tulisan ini adalah berupa teori terkait *money politics* dan *follow the money*; dan
- (b) *Statutory approach*, yakni pendekatan pada penelitian hukum yang diterapkan melalui proses menelaah peraturan perundang-undangan yang relevan dan terkait dengan persoalan hukum yang sedang dianalisis.¹⁶ Di dalam tulisan ini sendiri, peraturan perundang-undangan yang menjadi objek analisis adalah UU TPPU, UU Pemilu, dan Peraturan PPATK tentang Tata Cara Permintaan Informasi ke PPATK.

C. Pembahasan

1. Konsep Pendekatan *Follow the Money* dan Pengaturannya dalam Hukum Positif Indonesia

a. Konsep Pendekatan *Follow the Money*

Pendekatan *follow the money* pada dasarnya merupakan pendekatan yang digunakan untuk melakukan pelacakan atas harta kekayaan yang diperoleh dari tindak pidana, tindak pidana itu sendiri, dan siapa pelakunya.¹⁷ Pendekatan tersebut sangat penting juga untuk diimplementasikan untuk tujuan mengamati secara visual aliran dana yang ditransfer melalui sejumlah rekening ke rekening tujuan akhir.¹⁸ Paradigma *follow the money* sendiri digunakan untuk menjadi pembanding atas praktik penegakan hukum di Indonesia yang kebanyakan masih menggunakan paradigma lama, yaitu menemukan tersangkanya (*follow the suspect*).¹⁹ Pendekatan *follow the money* sendiri terbentuk dari paradigma bahwa harta kekayaan yang diperoleh dari tindak pidana *in casu* hasil tindak pidana (*proceed of crime*) merupakan “*life blood of crime*”, artinya bahwa hasil kejahatan merupakan darah yang menghidupi tindak kejahatan itu sendiri sekaligus titik terlemah dari mata rantai kejahatan.²⁰

14 Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Jakarta: Prenadamedia Group, 2014), 55 – 56.

15 *Ibid.*, 135.

16 *Ibid.*, 133.

17 Yonathan Sebastian Laowo, “Kajian Hukum Tindak Pidana Pencucian Uang (Money Laundering),” *Jurnal Panah Keadilan* 1, no. 1, (Februari 2022), 79.

18 Kishore Singh and Peter Best, “Anti-Money Laundering: Using data visualization to identify suspicious activity,” *International Journal of Accounting Information Systems* 34 (2019), 5, doi: <https://doi.org/10.1016/j.accinf.2019.06.001>

19 R. Wiyono, *Pembahasan Undang-Undang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang* (Jakarta: Sinar Grafika, 2014), 75.

20 Muh Afdal Yanuar, *Tindak Pidana Pencucian Uang dan Perampasan Aset* (Malang: Setara Press, 2021), 162.

Naylor mengemukakan bahwa para pendukung konsep pendekatan *follow the money* menawarkan konsekuensi yang meyakinkan bagi otoritas dalam yang menarget 'otak dari kejahatan' yang tidak terlibat secara langsung atas kejahatan tersebut. Yang mana, tanpa pendekatan *follow the money*, mereka sangat mungkin untuk tidak menjadi target penegak hukum, tetapi ia tetap dapat menikmati uang/harta kekayaan yang terkait dengan kejahatan tersebut. Oleh karena itu, dengan mengambil uang tersebut, penegak hukum akan lebih mudah menangkap para 'otak dari kejahatan' tersebut.²¹

Dalam pandangan Tuanakotta, pendekatan *follow the money* merupakan langkah-langkah yang dapat dilakukan oleh lembaga intelijen keuangan (*in casu*, di Indonesia adalah Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan/PPATK) untuk menjaga stabilitas sistem keuangan, dengan memberantas tindak pidana yang bermotif ekonomi, dengan mengikuti jejak yang tertinggal dalam aliran uang atau aliran dana. Jejak inilah yang akan mengarahkan penyidik atau akuntan forensik kepada pelaku *fraud*.²² Selain itu, melalui pendekatan *follow the money*, hal yang lebih diutamakan adalah mencari dan menemukan uang atau harta kekayaan yang diduga merupakan hasil tindak pidana atau digunakan untuk melakukan tindak pidana. Setelah diperoleh hasil tindak pidananya, barulah dilakukan penindakan terhadap pelaku dan kejahatan yang dilakukannya.²³ Pandangan-pandangan konseptual tersebut telah mendeskripsikan secara jelas bahwa pendekatan *follow the money* merupakan pemahaman konseptual yang dapat dijadikan sebagai pijakan untuk kepentingan penelusuran atas harta kekayaan, baik yang berasal dari tindak pidana (hasil tindak pidana), ataupun untuk digunakan dalam melakukan suatu tindak pidana.

b. Pengaturan Pendekatan *Follow the Money* dalam Hukum Positif Indonesia

Secara yuridis, pendekatan *follow the money* terejawantahkan secara konkrit di dalam pelaksanaan kewenangan PPATK,²⁴ yang diantaranya meliputi: meminta dan menerima laporan dari Pihak Pelapor, melakukan analisis dan pemeriksaan, hingga meneruskan informasi hasil analisis/hasil pemeriksaan kepada instansi pemerintah atau penyidik. Hal tersebut sebagaimana tertuang di dalam Pasal 40 huruf d *jo* Pasal 44 ayat (1) UU Nomor 8 Tahun 2010 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak

21 R. T. Naylor, "Wash-out: A critique of follow-the-money methods in crime control policy," *Crime, Law and Social Change* 7, (1999) 32, doi: <https://remote-lib.ui.ac.id:10.1023/2075/A:1008386203362>

22 Theodorus M. Tuanakotta, *Akuntansi Forensik dan Audit Investigatif*, Edisi 2 (Jakarta: Salemba Empat, 2007), 373.

23 Mawardi, dkk, "An Analysis of the "Follow the Money"," 272.

24 Farahwati, "Pembuktian Tindak Pidana Asal dalam Perkara Tindak Pidana Pencucian Uang Berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2010 Tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang," *Jurnal LEGALITAS* 7, no. 1, (Juni 2022), 55, doi: <https://doi.org/10.31293/lg.v7i1.6514>

Pidana Pencucian Uang (lebih lanjut disebut 'UU TPPU'). Kewenangan PPATK tersebut merupakan bentuk konkretisasi dari kedudukan PPATK sebagai *financial intelligence unit* Indonesia. *Financial Intelligence Unit* sendiri merupakan lembaga negara yang bertanggung jawab untuk menerima (*receiving*), menganalisis (*analyzing*) dan meneruskan (*disseminating*) kepada otoritas yang berwenang, terhadap pengungkapan informasi transaksi keuangan, baik terkait dugaan hasil kejahatan, atau **diharuskan oleh undang-undang atau peraturan nasional**.²⁵ Penjelasan tersebut diatas menunjukkan bahwa dalam dinamikanya pelaksanaan *follow the money* oleh PPATK sebagai *financial intelligence unit* tidak hanya diorientasikan dalam penanganan tindak pidana pencucian uang saja, melainkan juga untuk melaksanakan kewajiban atau keharusan berdasarkan undang-undang melalui pemberian informasi kepada pihak-pihak yang berwenang.

Proses kerja PPATK sebagai *financial intelligence unit* yang mengaplikasikan pendekatan *follow the money* dapat dijelaskan sebagai berikut. **Pertama**, PPATK memperoleh (*receiving*) laporan dari pihak pelapor.²⁶ Pihak pelapor sendiri, berdasarkan Pasal 1 angka 11 UU TPPU, dimaknai sebagai pihak yang memiliki kewajiban untuk menyampaikan laporan kepada PPATK berdasarkan UU TPPU. Pihak pelapor sendiri, berdasarkan UU TPPU terdiri atas penyedia jasa keuangan, penyedia barang dan/atau jasa lain, dan Profesi.²⁷ Pihak Pelapor penyedia jasa keuangan, berdasarkan Pasal 23 ayat (1) UU TPPU, memiliki kewajiban pelaporan berupa LTKM (Laporan Transaksi Keuangan Mencurigakan), LTKT (Laporan Transaksi Keuangan Tunai), dan LTKL (Laporan Transaksi Transfer dana dari dan ke Luar negeri). Adapun pihak pelapor penyedia barang dan/atau jasa lain, berdasarkan Pasal 27 ayat (1) UU TPPU, memiliki kewajiban pelaporan berupa Laporan Transaksi (LT). Sedangkan Pihak Pelapor Profesi, berdasarkan Pasal 8 ayat (2) PP Nomor 61 Tahun 2021, memiliki kewajiban pelaporan berupa LTKM (Laporan Transaksi Keuangan Mencurigakan).

Kedua, PPATK melakukan analisis dan/atau pemeriksaan (*analyzing*), berdasarkan Pasal 40 huruf d jo Pasal 44 ayat (1) UU TPPU, atas seluruh laporan yang diperoleh dari pihak pelapor, maupun informasi yang diperoleh dari instansi atau pihak terkait. Produk berupa Hasil Analisis/Hasil Pemeriksaan/Informasi yang disampaikan oleh PPATK

- 25 Yunus Husein, "Peranan Ppatk Sebagai Financial Intelligence Unit dalam Penanganan Tindak Pidana Pencucian Uang," 4, dapat diakses melalui https://yunushusein.files.wordpress.com/2007/07/22_peranan-ppatk-sebagai-fiu_x.pdf, (diakses 23 Februari 2023)
- 26 Lihat Poin 2 pada *Interpretative Note to Recommendation 29 FATF Recommendations*. Sebagaimana di dalam: Financial Action Task Force, *The FATF Recommendations: International Standards on Combating Money Laundering and The Financing of Terrorism & Proliferation* (Paris: FATF, 2012 (Updated March 2022)), 102.
- 27 Ridho Ilham, et, al., "Penerapan Prinsip Mengenali Pengguna Jasa Oleh Notaris Dalam Pencegahan Dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang," *Unes Journal of Swara Justisia* 3, no. 4, (January 2020), 392.

merupakan hasil dari adanya *added value* (nilai tambah) yang disampaikan oleh PPATK atas laporan atau informasi yang telah diterima dari pihak pelapor atau instansi lainnya. *Added value* tersebut diperoleh melalui analisis operasional yang dilakukan oleh PPATK dengan menggunakan laporan/informasi yang telah diperoleh untuk mengidentifikasi target tertentu (misalnya orang, aset, jaringan kriminal dan asosiasi), untuk mengikuti jejak aktivitas atau transaksi tertentu, dan untuk menentukan hubungan antara target tersebut dengan kemungkinan hasil kejahatan.²⁸

Ketiga, berdasarkan Pasal 44 ayat (1) huruf e dan l UU TPPU, PPATK selanjutnya akan meneruskan (*disseminating*) laporan hasil analisis/hasil pemeriksaan/informasi atas transaksi keuangan yang telah dianalisis, kepada penyidik ataupun instansi peminta, baik atas dasar inisiatif PPATK sendiri (*spontaneous dissemination*) maupun atas dasar permintaan dari instansi peminta (*dissemination upon request*).²⁹ Terkait dengan instansi peminta, berdasarkan Pasal 90 UU TPPU, dapat meliputi beberapa lembaga, diantaranya *lembaga lain yang terkait dengan pencegahan dan pemberantasan TPPU atau tindak pidana lain terkait dengan TPPU*. Penjelasan lebih lanjut terkait yang dimaksud dengan lembaga tersebut tertuang di dalam Pasal 26 ayat (1) Peraturan PPATK Nomor 15 Tahun 2021 tentang Tata Cara Pertukaran Informasi ke Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (lebih lanjut disebut 'Peraturan PPATK Pertukaran Informasi') yang menentukan bahwa cakupan dari lembaga yang dimaksud tersebut adalah setiap lembaga yang dibiayai atau keuangannya bersumber dari keuangan negara. Adapun berdasarkan Pasal 26 ayat (2) huruf e Peraturan PPATK Pertukaran Informasi, dinyatakan bahwa pertukaran informasi oleh lembaga tersebut, dapat dilakukan *inter alia*, untuk kepentingan *penelusuran aset baik untuk investigasi maupun pemenuhan hak negara*. Lebih lanjut, berdasarkan Pasal 26 ayat (3) Peraturan PPATK Pertukaran Informasi dinyatakan bahwa pertukaran informasi tersebut dilakukan setelah adanya nota kesepahaman atau kerja sama formal dengan PPATK.

Penjelasan-penjelasan tersebut secara terang benderang menunjukkan bahwa pada kenyataannya telah terdapat dinamika pelaksanaan pendekatan *follow the money*. Yang mana, pada awalnya, pendekatan tersebut diorientasikan untuk penanganan perkara pencucian uang. Namun, terdapat perluasan cakupan pengimplementasiannya, yakni termasuk juga untuk kepentingan-kepentingan lainnya yang dinyatakan di dalam peraturan perundang-undangan.

Pelaksanaan kewenangan PPATK yang menerapkan pendekatan *follow the money* sendiri tidak bertentangan dengan prinsip kerahasiaan. Hal tersebut sebagaimana

28 *Ibid.*

29 *Ibid.*, 103.

tertuang di dalam Pasal 45 UU TPPU yang menghendaki agar PPATK dapat dibebaskan atau dikecualikan dari seluruh ketentuan kerahasiaan (baik di dalam peraturan perundang-undangan maupun kode etik) dalam pelaksanaan kewenangannya berdasarkan UU TPPU. Pengecualian ketentuan kerahasiaan bagi PPATK di dalam pelaksanaan pendekatan *follow the money* berdasarkan UU TPPU tersebut semakin memudahkan PPATK dalam menyempurnakan analisisnya terhadap aliran dana (*financial flow*) dari pihak-pihak yang diduga terkait dengan objek yang sedang dianalisis (baik TPPU maupun kepentingan lain berdasarkan peraturan perundang-undangan). Terkait dengan ketentuan pengecualian prinsip kerahasiaan tersebut, tidak hanya melekat bagi PPATK. Akan tetapi juga berlaku bagi pihak pelapor, dalam konteks pelaksanaan kewajiban pelaporannya ke PPATK (*vide* Pasal 28 UU TPPU), maupun bagi penyidik, penuntut umum, atau hakim dalam konteks pelaksanaan ketentuan Pasal 72 UU TPPU, yakni terkait permintaan keterangan secara tertulis kepada pihak pelapor mengenai Harta Kekayaan dari: (a) orang yang telah dilaporkan oleh PPATK kepada penyidik; (b) tersangka; atau (c) terdakwa.

2. Kedudukan Pendekatan *Follow the Money* Terhadap Peran Badan Pengawas Pemilu dalam Penindakan Praktik Politik Uang

Sebagaimana telah diuraikan di dalam sub bab sebelumnya bahwa konsep pendekatan *follow the money* merupakan pemahaman konseptual yang dapat dijadikan sebagai pijakan untuk kepentingan penelusuran atas harta kekayaan, baik yang berasal dari tindak pidana (hasil tindak pidana), ataupun untuk digunakan dalam melakukan suatu tindak pidana, dan tidak terkecuali yang berkaitan dengan praktik politik uang (*money politics*). Politik uang (*money politics*) sendiri telah menjadi permasalahan hukum yang terjadi secara kontinu dalam penyelenggaraan pemilu. Sayangnya, praktik tersebut seringkali tidak terjamah oleh penegakan hukum. Permasalahan hukum tersebut sendiri pada prinsipnya bertentangan dengan prinsip kejujuran, yang akan berkulminasi pada dapat terpilihnya pemimpin yang tidak kredibel.³⁰

Terkait dengan politik uang (*money politics*) Jensen dan Justesen mengemukakan bahwa pada umumnya peserta pemilihan tak jarang melakukan *vote buying* demi memperoleh *electoral support* (dukungan elektoral).³¹ Hal tersebut dapat saja terjadi mulai dari tahapan pra pemilu, pelaksanaan pemilu, bahkan hingga pasca Pemilu. Hal tersebut dapat terjadi dikarenakan lemahnya regulasi dan pengawasan, yang menyebabkan terbukanya

30 Hesti Riza Zen, "Politik uang dalam Pandangan Hukum Positif dan Syariah," *Al-Adalah* XII, no. 3, (Juni 2015), 525, doi: <https://doi.org/10.24042/adalah.v12i1.205>

31 Peter Sandholt Jensen dan Mogens K. Justesen, "Poverty and vote buying: Survey-based evidence from Africa," *Electoral Studies* 33 (2014), 220–221, doi: 10.1016/j.electstud.2013.07.020

kesempatan bagi peserta pemilu, penyelenggara, maupun pemilih untuk masuk ke dalam pusaran pelanggaran tersebut.³²

Praktik politik uang (*money politics*) pada penyelenggaraan pemilu dapat dilakukan dengan menggunakan berbagai macam strategi atau cara, agar masyarakat dapat berpengaruh. Bahkan, tidak jarang, terkait keputusan untuk menentukan bentuk pemberian yang diberikan, hingga kapan pemberian politik uang (*money politics*) tersebut diberikan, telah dipersiapkan dengan matang. Umumnya, pemberiannya tersebut diberikan secara bertahap dalam jangka waktu tertentu. Sehingga peluang keberhasilannya untuk memenangkan pemilu cenderung lebih besar.³³ Penjelasan tersebut menunjukkan bahwa skenario yang diformulasikan oleh pelaku praktik politik uang (*money politics*) agar dapat memuluskan praktik politik uang tersebut dirancang sedemikian rupa dan sangat kompleks, sehingga dapat menyulitkan penelusuran atau pengidentifikasian atas kejahatan tersebut.

Dalam penyelenggaraan Pemilu di Indonesia sendiri, dikenal prinsip langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil, sebagaimana dinyatakan di dalam Pasal 22E ayat (1) UUD Negara RI Tahun 1945. Berikut adalah makna yang terkandung dari setiap prinsip-prinsip tersebut, yaitu:

- *'Langsung' dimaknai sebagai adanya hak dari pemilih untuk menyampaikan suaranya sesuai dengan pilihannya tanpa melalui perantara pihak lain (langsung);*
- *'Umum' dimaknai sebagai adanya hak dari setiap warga negara yang memenuhi syarat berdasarkan Undang-Undang untuk mengikuti pelaksanaan pemilu tanpa adanya diskriminasi;*
- *'Bebas' dimaknai sebagai adanya hak untuk menentukan pilihan tanpa tekanan atau paksaan dari pihak manapun bagi setiap pemegang hak pilih;*
- *'Rahasia' dimaknai sebagai adanya jaminan bagi pemegang hak pilih untuk menentukan pilihannya tanpa diketahui oleh siapapun dan dengan cara apapun;*
- *'Jujur' dimaknai sebagai seluruh pihak yang terlibat dalam penyelenggaraan pemilu, baik secara langsung maupun tidak langsung, harus bersikap dan bertindak sesuai peraturan yang berlaku tanpa adanya kebohongan atau manipulasi; dan*
- *'Adil' dimaknai sebagai bahwa setiap pemegang hak pilih maupun peserta pemilu harus terbebas dari perlakuan curang dari siapapun.³⁴*

Salah dua dari prinsip-prinsip di dalam Pemilu tersebut adalah rahasia dan jujur. Yang mana, berdasarkan kedua prinsip tersebut, seharusnya dalam pelaksanaan pemilu tidak dibole-

32 Lati Praja Delmana, et, al, *Op.Cit.*, 2-3.

33 Lina Ulfa Fitriani, et al., *Op.Cit.*, 58.

34 Claudio C. Warouw, "Tinjauan Yuridis Pelanggaran yang Bersifat Terstruktur, Sistematis dan Masif dalam Sengketa Pemilihan Kepala Daerah," *Lex Privatum* 11, no. 1, (2023), 7.

hkan adanya kecurangan-kecurangan, termasuk upaya untuk mempengaruhi pilihan pemilih melalui iming-iming atau janji atau pemberian berupa uang atau materi lainnya. Oleh sebab itu, apabila terjadi praktik politik uang (*money politics*) dalam penyelenggaraan Pemilu, maka dapat dikatakan bahwa penyelenggaraan Pemilu tersebut telah kehilangan marwahnya.

Secara yuridis, praktik politik uang (*money politics*) dilarang dan diancam dengan pidana berdasarkan Pasal 515, Pasal 519, dan Pasal 523 UU Pemilu. Pasal 515 UU Pemilu diperuntukkan terhadap praktik politik uang (*money politics*) dalam pelaksanaan pemungutan suara. Sedangkan, Pasal 519 UU Pemilu diperuntukkan terhadap praktik politik uang (*money politics*) untuk memperoleh dukungan bagi calon anggota DPD. Sedangkan, Pasal 523 UU Pemilu, diperuntukkan terhadap praktik politik uang (*money politics*) dalam masa Pra Pemilu, tepatnya pada masa kampanye, masa tenang, hingga pada hari pemungutan suara. Berdasarkan ketentuan-ketentuan tersebut, dapat dipahami bahwa suatu peristiwa baru dapat dikualifisir sebagai praktik politik uang (*money politics*) adalah dalam hal terdapat pelaksana, peserta, dan/atau tim kampanye pemilu yang dengan sengaja menjanjikan atau memberikan uang atau materi sebagai imbalan kepada peserta kampanye atau kepada pemegang hak pilih (pemilih).³⁵

Penjelasan tersebut diatas menunjukkan kekhususan atas cakupan dari praktik politik uang (*money politics*). Sehingga, terhadap perbuatan-perbuatan lain yang melibatkan uang atau harta kekayaan, tetapi tidak termasuk dalam kualifikasi politik uang (*money politics*) sebagaimana dijelaskan diatas, tidak dapat dikualifisir sebagai praktik politik uang (*money politics*). Misalnya, terhadap perbuatan penyalahgunaan keuangan dalam pengadaan peralatan untuk pencoblosan, ataupun *mark-up* harga surat suara, hingga peserta pemilu yang menerima uang, hadiah atau janji, hal tersebut tidak termasuk dalam kualifikasi praktik politik uang (*money politics*), melainkan tindak pidana korupsi.³⁶

Dalam rangka menindak terjadinya praktik politik uang (*money politics*), Badan Pengawas Pemilu diberikan kewenangan untuk memeriksa, mengkaji, dan memutus pelanggaran politik uang (*money politics*), berdasarkan Pasal 95 huruf c UU Pemilu. Oleh karena praktik politik uang (*money politics*) melibatkan transaksi berupa uang (harta kekayaan) antara pemberi (peserta pemilu, tim kampanye atau peserta kampanye), berkonsekuensi pada adanya kebutuhan bagi Badan Pengawas Pemilu untuk dapat memperoleh informasi aliran transaksi keuangan dari pihak-pihak yang (diduga) terkait dengan praktik politik uang (*money politics*), agar pelaksanaan kewenangan Badan Pengawas Pemilu tersebut dapat berjalan

35 Fadlan, "Money Politik dan Aspek-Aspek Penegakan Hukumnya dalam Perspektif Pidana Pemilu (Studi Kasus Putusan Nomor 103/Pid.B/2019/PN Pal. (Pemilu)," *Tadulako Master Law Journal* 6, no. 1, (Februari 2022), 52-53.

36 *Ibid.*

lebih optimal. Yang mana, apabila dalam melakukan pemeriksaan, pengkajian hingga mengambil keputusan atas suatu praktik politik uang (*money politics*), Badan Pengawas Pemilu tidak memperoleh data/informasi terkait kebenaran adanya pemberian uang atau materi dari pelaksana, peserta, dan/atau tim kampanye pemilu sebagai imbalan kepada peserta kampanye atau kepada pemegang hak pilih (pemilih), maka Badan Pengawas Pemilu akan mengalami hambatan atau kesulitan untuk membuktikan/menunjukkan kebenaran atas dugaan praktik politik uang (*money politics*) tersebut.

Dalam rangka memberikan akses bagi Badan Pengawas Pemilu untuk dapat memperoleh informasi terkait informasi transaksi keuangan dari pihak-pihak yang berisiko terkait dengan praktik politik uang (*money politics*), Badan Pengawas Pemilu dapat menggunakan ketentuan-ketentuan di dalam peraturan perundang-undangan yang merupakan sarana operasionalisasi pendekatan *follow the money*, sebagaimana yang telah ditentukan di dalam UU TPPU.

Berdasarkan UU TPPU, PPATK diberikan kewenangan atributif untuk dapat meneruskan informasi kepada instansi peminta, sebagaimana dinyatakan di dalam Pasal 44 ayat (1) huruf e UU TPPU. Yang mana, informasi yang disampaikan oleh PPATK berdasarkan ketentuan tersebut merupakan informasi yang dihasilkan melalui pendekatan *follow the money*. Hal tersebut dikarenakan informasi yang disampaikan/diteruskan tersebut merupakan analisa atas data transaksi keuangan setiap orang, yang telah dilaporkan oleh pihak pelapor berdasarkan UU TPPU kepada PPATK, baik berupa LTKM (Laporan Transaksi Keuangan Mencurigakan), LTKT (Laporan Transaksi Keuangan Tunai) dan LTKL (Laporan Transaksi Keuangan transfer dana dari dan ke Luar negeri) oleh pihak pelapor penyedia jasa keuangan, LT (Laporan Transaksi) oleh pihak pelapor penyedia barang dan/atau jasa lain, dan LTKM (Laporan Transaksi Keuangan Mencurigakan) oleh pihak pelapor Profesi. Melalui data-data tersebut dilakukan analisis mengenai asal-usul, aliran dana, hingga tujuan akhir dari uang/harta kekayaan/dana tersebut mengalir.

Pertanyaan yang kemudian muncul adalah apakah Badan Pengawas Pemilu merupakan instansi yang secara *legal* dapat dikualifisir sebagai instansi pemerintah berdasarkan UU TPPU. Terkait pertanyaan tersebut, dapat diuraikan bahwa berdasarkan Pasal 90 UU TPPU, diberikan kewenangan kepada PPATK untuk dapat melaksanakan pertukaran informasi yang dapat berbentuk permintaan, *pemberian*, maupun penerimaan informasi dengan pihak-pihak, *inter alia*, lembaga lain yang terkait dengan pencegahan dan pemberantasan TPPU atau tindak pidana lain terkait dengan TPPU. Hal tersebut juga tertuang di dalam Pasal 4 huruf d Peraturan PPATK Nomor 15 Tahun 2021 tentang Tata Cara Pertukaran Informasi ke Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (lebih lanjut disebut 'Peraturan PPATK Pertukaran Informasi'). Lebih lanjut, berdasarkan Pasal 26 ayat (1) Peraturan PPATK

Pertukaran Informasi dinyatakan bahwa lembaga yang dimaksud di dalam Pasal 4 huruf d Peraturan PPATK Pertukaran Informasi (Pasal 90 ayat (1) huruf d UU TPPU) adalah lembaga yang dibiayai atau keuangannya bersumber dari keuangan negara. Adapun berdasarkan Pasal 26 ayat (2) huruf e Peraturan PPATK Pertukaran Informasi, dinyatakan bahwa pertukaran informasi oleh lembaga tersebut, dapat dilakukan *inter alia*, untuk kepentingan *penelusuran aset baik untuk investigasi maupun pemenuhan hak negara*. Lebih lanjut, berdasarkan Pasal 26 ayat (3) Peraturan PPATK Pertukaran Informasi dinyatakan bahwa pertukaran informasi tersebut dilakukan setelah adanya nota kesepahaman atau kerja sama formal dengan PPATK.

Penjelasan-penjelasan diatas, apabila dikontekstualisasikan dengan kewenangan Badan Pengawas Pemilu untuk memeriksa, mengkaji, dan memutus pelanggaran politik uang (*money politics*), dapat dijelaskan sebagai berikut:

- a. Badan Pengawas Pemilu merupakan lembaga negara yang dibiayai atau keuangannya bersumber dari APBN (keuangan negara);
- b. Kewenangan Badan Pengawas Pemilu untuk memeriksa, mengkaji, dan memutus pelanggaran politik uang (*money politics*), merupakan bagian dari kepentingan penelusuran aset baik untuk investigasi maupun pemenuhan hak negara; dan
- c. Telah terdapat Nota Kesepahaman antara PPATK dengan Badan Pengawas Pemilu yang ditandatangani sejak tanggal 7 Februari 2023, dengan Nomor NK-187/1.02/PPATK/2/2023 dan Nomor 0216.1/PM.04/K//02/2023 tentang Kerja Sama Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang, Serta Kerja Sama dalam Rangka Penindakan Pelanggaran dan Pengawasan Dana Kampanye pada Penyelenggaraan Pemilihan Umum dan Pemilihan Gubernur, Bupati, Walikota Serentak Tahun 2024. Adapun di dalam Pasal 2 Nota Kesepahaman tersebut, salah satu objek atau ruang lingkup yang menjadi ruang lingkup Kerjasama antara Badan Pengawas Pemilu dengan PPATK adalah terkait pertukaran informasi.³⁷ Lebih lanjut, melalui ketentuan Pasal 3 Nota Kesepahaman tersebut, untuk melaksanakan Kerjasama pertukaran informasi, Bawaslu memberikan Hasil Kajian Pengawasan dan Penelitian kepada PPATK mengenai indikasi pelanggaran ketentuan peraturan perundang-undangan yang diduga dilakukan oleh peserta pemilihan umum dan pilkada, penyelenggara pemilihan umum, dan pihak terkait (*inter alia*, tim kampanye peserta pemilu). Selanjutnya, Hasil Kajian Pengawasan dan Penelitian yang disampaikan Bawaslu kepada PPATK tersebut memuat profil dari peserta pemilihan umum dan pilkada, penyelenggara pemilihan umum, dan pihak

37 Lihat Pasal 2 huruf a Nota Kesepahaman antara PPATK dengan Badan Pengawas Pemilu Nomor NK-187/1.02/PPATK/2/2023 dan Nomor 0216.1/PM.04/K1/02/2023 tentang Kerja Sama Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang, Serta Kerja Sama dalam Rangka Penindakan Pelanggaran dan Pengawasan Dana Kampanye pada Penyelenggaraan Pemilihan Umum dan Pemilihan Gubernur, Bupati, Walikota Serentak Tahun 2024.

terkait, memuat paling sedikit: (a) nama lengkap; (b) tanggal lahir; (c) alamat; (d) Nomor Induk Kependudukan; dan (e) pekerjaan. Kesemua informasi tersebut, dapat dijadikan sebagai trigger awal bagi PPATK untuk mengidentifikasi target analisis dan/atau pemeriksaannya, untuk selanjutnya dilakukan penelusuran aliran dananya berdasarkan database yang PPATK miliki yang berasal dari laporan pihak pelapor (misalnya, bank sebagai pihak pelapor yang melaporkan laporan transaksi keuangan mencurigakan) maupun yang berasal dari lembaga pemerintah/swasta pemilik informasi lainnya.

Berdasarkan kontekstualisasi tersebut, dapat dipahami bahwa Badan Pengawas Pemilu telah memenuhi syarat yang ditentukan berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk berwenang meminta dan memperoleh informasi dari PPATK terkait transaksi keuangan yang terindikasi praktik politik uang (*money politics*). Yang mana, proses kerja PPATK untuk menelusuri harta kekayaan tersebut menggunakan pendekatan *follow the money*. Adapun dalam pelaksanaan permintaan informasi kepada PPATK tersebut, berdasarkan Pasal 35 Peraturan PPATK Permintaan Informasi, permintaan informasi yang diajukan oleh Badan Pengawas Pemilu tersebut harus diajukan secara tertulis dan ditandatangani oleh Ketua Badan Pengawas Pemilu sebagai pimpinan tertinggi lembaga tersebut.

Setelah memahami bahwa Badan Pengawas Pemilu merupakan bagian dari instansi yang berwenang meminta informasi kepada PPATK, berdasarkan Pasal 90 ayat (1) huruf d UU TPPU, selanjutnya perlu juga untuk disampaikan bahwa berdasarkan Pasal 90 ayat (2) UU TPPU dinyatakan “Permintaan, **pemberian**, dan penerimaan informasi dalam pertukaran informasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat **dilakukan atas inisiatif sendiri atau atas permintaan pihak yang dapat meminta informasi kepada PPATK.**” Artinya, terkait dengan pelaksanaan pemberian informasi dari PPATK kepada Badan Pengawas Pemilu, yang dihasilkan oleh PPATK melalui pendekatan *follow the money*, dapat berbasis pada permintaan dari Badan Pengawas Pemilu kepada PPATK, maupun atas inisiatif sendiri PPATK untuk memberikannya informasi transaksi keuangan yang relevan kepada Badan Pengawas Pemilu, terutama terkait dugaan praktik politik uang (*money politics*).

Berdasarkan penjelasan-penjelasan tersebut diatas, dapat disampaikan bahwa dengan adanya kewenangan bagi Badan Pengawas Pemilu untuk dapat memperoleh informasi dari PPATK, maka informasi aliran dana dari pihak-pihak yang terkait dengan praktik politik uang (*money politics*) dapat diantisipasi sejak dini,³⁸ terutama yang terkait dengan pengawasan dan penindakan atas pelanggaran terhadap dana kampanye pada Pemilu 2024. Sehingga

38 Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan, “Perkuat Komitmen Awasi dan Kawal Pemilu Berintegritas,” PPATK, 8 Februari 2023, <https://www.ppatk.go.id/news/read/1250/perkuat-komitmen-awasi-dan-kawal-pemilu-berintegritas.html> (diakses 23 Februari 2023).

kedepannya dapat terwujud pemilu yang adil, transparan, akuntabel, dan berintegritas.³⁹ Oleh sebab itu, dapat dipahami bahwa pendekatan *follow the money* yang diwujudkan melalui produk informasi PPATK yang disampaikan/diteruskan kepada Badan Pengawas Pemilu, merupakan instrumen penting bagi Badan Pengawas Pemilu untuk menguatkan dan memastikan kebenaran dugaan praktik politik uang (*money politics*) yang sedang diperiksa, dikaji atau hendak diambil keputusan oleh Badan Pengawas Pemilu.

Dalam rangka pengoptimalisasian informasi yang disampaikan PPATK kepada Badan Pengawas Pemilu (yang dihasilkan melalui pendekatan *follow the money*), seharusnya Badan Pengawas Pemilu menjadikan informasi tersebut sebagai pilar penting dalam menentukan gambaran utuh dari indikasi pelanggaran praktik politik uang (*money politics*) oleh pihak-pihak yang dijadikan target atas dugaan pelanggaran tersebut. Setelah itu, informasi tersebut dijadikan sebagai *high concern* oleh Badan Pengawas Pemilu dalam gelar perkara yang dilakukan di dalam Sentra Penegakan Hukum terpadu (Sentra gakkumdu).

Pertanyaan yang selanjutnya muncul adalah apakah pemberian informasi dari PPATK maupun diperolehnya informasi oleh Badan Pengawas Pemilu dalam pelaksanaan ketentuan tersebut melanggar ketentuan kerahasiaan. Yang mana, di dalam informasi yang dimaksud tersebut sendiri, dimuat data keuangan pribadi seseorang yang diduga terkait dengan praktik politik uang (*money politics*). Adapun di dalam Pasal 4 ayat (2) huruf f Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2022 tentang Perlindungan Data Pribadi (selanjutnya disebut 'UU PDP'), dinyatakan bahwa data keuangan pribadi merupakan data pribadi yang bersifat spesifik. PPATK sendiri sebagai pemilik informasi tersebut berkedudukan sebagai Pengendali data pribadi, yang berdasarkan Pasal 36 UU PDP dinyatakan bahwa "Dalam melakukan pemrosesan Data Pribadi, Pengendali Data Pribadi wajib menjaga kerahasiaan Data Pribadi."

Memang pada prinsipnya informasi yang diberikan oleh PPATK dan yang diterima oleh Badan Pengawas Pemilu dalam konteks pertukaran informasi sebagaimana dimaksud diatas, tampak seolah PPATK selaku pengendali data pribadi, wajib merahasiakan data keuangan pribadi setiap subjek data pribadi. Akan tetapi, berdasarkan Pasal 50 ayat (1) UU PDP dikehendaki adanya pengecualian atas kewajiban pengendali data pribadi, *inter alia* untuk menjaga kerahasiaan data pribadi berdasarkan Pasal 36 UU PDP. Pengecualian tersebut diantaranya adalah untuk *kepentingan stabilitas sistem keuangan yang dilakukan dalam rangka penyelenggaraan negara*. Adapun di dalam konsideran pembentukan UU TPPU, salah satu hal yang dipertimbangkan dalam pembentukannya adalah bahwa *tindak pidana*

39 Rama Agusta, "Cegah dan Tindak Pencucian Uang dalam Dana Kampanye Pemilu 2024, Bawaslu-PPATK Jalin Kerja Sama," Badan Pengawas Pemilu, 8 Februari 2023, <https://www.bawaslu.go.id/id/berita/cegah-dan-tindak-pencucian-uang-dalam-dana-kampanye-pemilu-2024-bawaslu-ppatk-jalin-kerja> (diakses 23 Februari 2023).

pencucian uang juga mengancam stabilitas perekonomian dan integritas sistem keuangan. Oleh sebab itu, seharusnya, dalam rangka pelaksanaan tugas, fungsi dan kewenangan PPATK berdasarkan UU TPPU, kewajiban PPATK sebagai pengendali data pribadi untuk merahasiakan data keuangan pribadi subjek data pribadi dapat dikecualikan.

Terkait dengan pengecualian atas kewajiban PPATK merahasiakan informasi keuangan pribadi subjek data pribadi berdasarkan UU TPPU ditentukan di dalam ketentuan Pasal 11 UU TPPU yang menghendaki agar *kewajiban untuk merahasiakan dokumen atau keterangan bagi pejabat/pegawai PPATK maupun setiap orang, dikecualikan untuk memenuhi kewajiban berdasarkan UU TPPU.* Hal tersebut menunjukkan bahwa dalam rangka memenuhi kewajiban berdasarkan UU TPPU, yang diantaranya adalah memberikan informasi baik atas dasar inisiatif sendiri dari PPATK maupun berdasarkan permintaan Badan Pengawas Pemilu, berdasarkan Pasal 90 ayat (2) UU TPPU, baik PPATK maupun Badan Pengawas Pemilu dibebaskan atau dikecualikan dari prinsip kerahasiaan.

D. Penutup

Pendekatan *follow the money* pada awalnya diorientasikan untuk menangani perkara pencucian uang. Namun, terdapat perluasan cakupan pengimplementasiannya, yakni termasuk juga untuk kepentingan-kepentingan lainnya yang dinyatakan di dalam peraturan perundang-undangan. Terkait pelaksanaan pendekatan *follow the money* sendiri, secara yuridis, diatur di dalam ketentuan UU TPPU yang lebih lanjut terderivasi ke dalam Peraturan PPATK tentang Tatacara Permintaan Informasi ke Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan.

Pendekatan *follow the money* yang diwujudkan melalui produk informasi PPATK yang disampaikan/diteruskan kepada Badan Pengawas Pemilu, berkedudukan sebagai instrumen penting bagi Badan Pengawas Pemilu untuk menguatkan dan memastikan kebenaran dugaan praktik politik uang (*money politics*) yang sedang diperiksa, dikaji atau hendak diambil keputusan oleh Badan Pengawas Pemilu. Yang mana melalui informasi dari PPATK tersebut, aliran dana dari pihak-pihak yang terkait dengan praktik politik uang (*money politics*) dapat diantisipasi sejak dini, terutama yang terkait dengan pengawasan dan penindakan atas pelanggaran terhadap dana kampanye pada penyelenggaraan Pemilu.

Terhadap simpulan-simpulan tersebut, penulis menyampaikan saran berupa: seharusnya informasi dari PPATK tersebut, yang dihasilkan melalui pendekatan *follow the money*, perlu dijadikan sebagai pilar penting oleh Badan Pengawas Pemilu, dalam menentukan gambaran utuh dari indikasi praktik politik uang (*money politics*) oleh pihak-pihak yang dijadikan target atas pelanggaran tersebut, sebelum nantinya dijadikan sebagai *high concern* di dalam gelar perkara yang dilakukan di dalam Sentra Penegakan Hukum terpadu (Sentra gakkumdu).

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Fahmi, Agung Ali. *Implementasi Jaminan Hukum HAM Atas Kebebasan Beragama di Indonesia*. Yogyakarta: Interpena Yogyakarta, 2011.
- Financial Action Task Force. *The FATF Recommendations: International Standards on Combating Money Laundering and The Financing of Terrorism & Proliferation*. Paris: FATF, 2012 (Updated March 2022).
- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Prenadamedia Group, 2014.
- Tuanakotta, Theodorus M. *Akuntansi Forensik dan Audit Investigatif*, Edisi 2. Jakarta: Salemba Empat, 2007.
- Wiyono, R. *Pembahasan Undang-Undang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang*. Jakarta: Sinar Grafika, 2014.
- Yanuar, Muh Afdal. *Tindak Pidana Pencucian Uang dan Perampasan Aset*, Malang: Setara Press, 2021.

B. Makalah/Artikel/Prosiding/Hasil Penelitian

- Begovic, M. Eza Helyatha. "Money Politik Pada Kepemiluan di Indonesia." *Sol Justicia* 4, no. 2, (Desember 2021): 105-122.
- Delmana, Lati Praja. Et, al. "Problematika dan Strategi Penanganan Politik uang Pemilu Serentak 2019 di Indonesia." *Electoral Governance Jurnal Tata Kelola Pemilu Indonesia* 1, no. 2, (Mei 2020): 1-20,
doi: 10.46874/tkp.v1i2.61
- Dewi, Kartika Rahmasari. Et, al. "Follow the Money as an Attempt of State Financial Loss Restoration in Criminal Action of Money Laundering with Corruption as Predicate Crime." *International Journal of Multicultural and Multireligious Understanding* 5, no. 3, (June 2018): 323-333,
doi: <http://dx.doi.org/10.18415/ijmmu.v5i3.403>
- Fadlan. "Money Politik dan Aspek-Aspek Penegakan Hukumnya dalam Perspektif Pidana Pemilu (Studi Kasus Putusan Nomor 103/Pid.B/2019/PN Pal. (Pemilu)." *Tadulako Master Law Journal* 6, no. 1, (Februari 2022): 42-57.
- Faizal, Bhismodi Tri Wahyu. "Pengaturan Aktivitas Bisnis dalam Konstitusi Majapahit." *as-Shahifah: Journal of Constitutional Law and Governance* 2, no. 2, (2022): 116-134,
doi: <https://doi.org/10.19105/asshahifah.v2i2.7933>
- Farahwati. "Pembuktian Tindak Pidana Asal dalam Perkara Tindak Pidana Pencucian Uang Berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2010 Tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang." *Jurnal LEGALITAS* 7, no. 1, (Juni 2022): 45-64,
doi: <https://doi.org/10.31293/lg.v7i1.6514>

- Fitriani, Lina Ulfa. Et, al. "Fenomena Politik uang (Money Politic) Pada Pemilihan Calon Anggota Legislatif di Desa Sandik Kecamatan Batu Layar Kabupaten Lombok Barat." *RESIPROKAL* 1, no. 1, (Juni 2019): 53-61,
doi: <https://doi.org/10.29303/resiprokal.v1i1.5>
- Halim, Farid Prima. Et, al. "Partai Politik Sebagai Demokrasi yang Berkedaulatan Rakyat dalam Penguatan Demokrasi di Indonesia." *MADANI: Jurnal Politik dan Sosial Kemasyarakatan* 14, no. 3, (Desember2022): 656-666.
- Ilham, Ridho. Et, al. "Penerapan Prinsip Mengenali Pengguna Jasa Oleh Notaris Dalam Pencegahan Dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang," *Unes Journal of Swara Justisia* 3, no. 4, (January 2020): 390-402
- Jensen, Peter Sandholt, dan Mogens K. Justesen. "Poverty and vote buying: Survey-based evidence from Africa." *Electoral Studies* 33, (2014): 220-232,
doi: [10.1016/j.electstud.2013.07.020](https://doi.org/10.1016/j.electstud.2013.07.020)
- Laowo, Yonathan Sebastian. "Kajian Hukum Tindak Pidana Pencucian Uang (Money Laundering)." *Jurnal Panah Keadilan* 1, no. 1, (Februari 2022): 70-87.
- Mawardi, Rizal. Dkk. "An Analysis of the "Follow the Money": Investigative Audit Technique in Campaign Funds for the Election of Regional Heads in Indonesia." *Asia-Pacific Management Accounting Journal* 17 Issue 3 (2018): 269-288,
<https://ir.uitm.edu.my/id/eprint/62144/1/62144.pdf>
- Naylor, R. T. "Wash-out: A critique of follow-the-money methods in crime control policy." *Crime, Law and Social Change* ٥٨-١ : (١٩٩٩) ٣٢,
doi: <https://remote-lib.ui.ac.id:2075/10.1023/A:1008386203362>
- Santoso, Rudi. "Peran Komisi Pemilihan Umum Dan Partai Politik Dalam Mewujudkan Demokrasi Berintegritas." *NIZHAM* 7, no. 2, (Juli-Desember 2019): 252-261.
- Singh, Kishore, dan Peter Best, "Anti-Money Laundering: Using data visualization to identify suspicious activity." *International Journal of Accounting Information Systems* 34 (2019): 1-18,
doi: <https://doi.org/10.1016/j.accinf.2019.06.001>
- Tasda, Tika Gustari. "Studi Tentang Persepsi Masyarakat Terhadap Pelaksanaan Asas Luber Jurdil Dalam Pemilihan Bupati Kabupaten Kuantan Singingi 2020 di Desa Muaro Sentajo Kecamatan Sentajo Raya." *Journal of Science and Education Research* 1, no. 2, (Agustus 2022): 23-30.
- Wardhani, Primandha Sukma Nur. "Partisipasi Politik Pemilih Pemula dalam Pemilihan Umum." *Jurnal Pendidikan Ilmu-Ilmu Sosial* 10, no. 1 (2018): 57-62
doi: <https://doi.org/10.24114/jupiis.v10i1.8407.g9060>
- Warouw, Claudio C. "Tinjauan Yuridis Pelanggaran yang Bersifat Terstruktur, Sistematis dan Masif dalam Sengketa Pemilihan Kepala Daerah." *Lex Privatum* 11, no. 1, (2023): 1-12.
- Wechsler, William F. "Follow the Money." *Foreign Affairs* 80, no. 4, (2001): 40-57,
doi: <https://doi.org/10.2307/20050225>
- Zen, Hepi Riza. "Politik uang dalam Pandangan Hukum Positif dan Syariah." *Al-'Adalah* XII, no. 3, (Juni 2015): 525-540,
doi: <https://doi.org/10.24042/adalah.v12i1.205>

C. Internet

Agusta, Rama, "Cegah dan Tindak Pencucian Uang dalam Dana Kampanye Pemilu 2024, Bawaslu-PPATK Jalin Kerja Sama." *Bawaslu*, 8 Februari 2023.

<https://www.bawaslu.go.id/id/berita/cegah-dan-tindak-pencucian-uang-dalam-dana-kampanye-pemilu-2024-bawaslu-ppatk-jalin-kerja>

Husein, Yunus. "Peranan Ppatk Sebagai Financial Intelligence Unit dalam Penanganan Tindak Pidana Pencucian Uang."

https://yunushusein.files.wordpress.com/2007/07/22_peranan-ppatk-sebagai-fiu_x.pdf

Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan, "Perkuat Komitmen Awasi dan Kawal Pemilu Berintegritas," *PPATK*, 8 Februari 2023.

<https://www.ppatk.go.id/news/read/1250/perkuat-komitmen-awasi-dan-kawal-pemilu-berintegritas.html>

D. Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2010 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2022 tentang Perlindungan Data Pribadi

Peraturan Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan Nomor 15 Tahun 2021 tentang Tata Cara Permintaan Informasi ke Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan

BIODATA PENULIS

Muh. Afdal Yanuar, S.H., M.H. merupakan analis hukum pada Pusat Pelaporan & Analisis Transaksi Keuangan. Ia menyelesaikan studi S-1 Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin. Selanjutnya, menyelesaikan studi S-2 Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Sejak tahun 2019, ia aktif mempublikasikan artikel ilmiah yang ditulisnya pada beberapa jurnal terakreditasi di Indonesia, dengan konsentrasi utama di bidang hukum pidana dan hukum ekonomi. Hingga saat ini telah belasan publikasi yang dimilikinya, baik berupa buku ataupun jurnal ilmiah. Selain itu, ia aktif mengajar pada beberapa pendidikan dan pelatihan pada beberapa institusi penegak hukum terkait tindak pidana pencucian uang dan perampasan aset, termasuk di Balitbangdiklatkumdil Mahkamah Agung, *Anti-Corruption Learning Center* KPK, Lemdiklat POLRI, Pusdiklat Bea dan Cukai, Pusdiklat Pajak, Kodiklatal TNI AL, Pusdiklat APU-PPT PPATK dan di beberapa lembaga penegak hukum lainnya. Selain itu, ia juga beberapa kali menjadi pengajar tamu di beberapa universitas di Indonesia, dengan membawakan materi perkuliahan terkait tindak pidana pencucian uang ataupun perampasan aset. Saat ini, ia telah terdaftar sebagai *peer reviewer* (mitra bestari) pada beberapa penyelenggara jurnal. Ia juga pernah memperoleh status sebagai Pegawai Berprestasi pada Pusat Pelaporan & Analisis Transaksi Keuangan pada Tahun 2021.

**KEWENANGAN DEWAN KEHORMATAN PENYELENGGARA PEMILIHAN UMUM
MENGADILI PENYALAHGUNAAN WEWENANG PENYELENGGARA PEMILU**

*(Authority of The Honorary Council of General Election Organizers
to Address Abuse of Authority of Election Organizers)*

M Reza Baihaki

Pengadilan Negeri Payakumbuh

Jl. Soekarno-Hatta No.240 Bulakan Balai Kandih, Kec. Payakumbuh Barat,
Kota Payakumbuh, Provinsi Sumatera Barat

Alif Fachrul Rachman

Indrayana Centre For Government, Constitution, and Society (INTEGRITY) Law Firm
Citylofts Sudirman, Jl. K.H. Mas Mansyur No. 121, RT. 10/ RW.11, Kec. Tanah Abang,
Kota Jakarta Pusat, Daerah Khusus Ibukota Jakarta
e-mail: alifrachman@integritylawfirms.com

Abstrak

Ketentuan norma larangan penyalahgunaan wewenang dalam Peraturan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) Nomor 2 Tahun 2017 telah berimplikasi terhadap tumpang tindih penegakan pelanggaran etika dan hukum administrasi pemilu, bahkan DKPP dalam beberapa putusannya seolah bertindak sebagai Peradilan Administrasi, karena memperluas konsepsi penyalahgunaan wewenang (*détournement de pouvoir*) yang telah diatur dalam Pasal 17 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan. Hal ini bertentangan secara teoritis maupun yuridis, sebab norma penyalahgunaan wewenang (*détournement de pouvoir*) merupakan norma hukum di bidang administrasi pemerintahan dan bukan merupakan wilayah etika. Lebih lanjut, penelitian ini mencoba menguraikan problematika terhadap kewenangan mengadili penyalahgunaan wewenang Penyelenggara Pemilu oleh DKPP. Artikel ini akan menggunakan penelitian normatif dengan pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dan pendekatan kasus (*case approach*). Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa norma penyalahgunaan wewenang oleh Penyelenggara Pemilu harus dibatasi pada wilayah hukum administrasi sehingga menjadi kewenangan Bawaslu maupun PTUN dalam mengadili ada tidaknya pelanggaran administrasi berupa penyalahgunaan wewenang. Dengan kata lain, ketentuan Pasal 15 huruf d Peraturan DKPP Nomor 2 Tahun 2017 yang menjadi dasar dalam mengadili penyalahgunaan wewenang oleh DKPP harus direvisi.

Kata Kunci: Penyalahgunaan Wewenang, Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu, Penyelenggara Pemilu.

Abstract

The provisions on norms prohibiting abuse of authority in the Election Organizer Honorary Council (DKPP) Regulation Number 2 of 2017 have had implications for overlapping enforcement of violations of ethics and election administration law, in fact the DKPP in several of its decisions seems to act as an Administrative Court, because it expands the concept of abuse of authority

(détournement de pouvoir) which is regulated in Article 17 of the Government Administration Law. This is contradictory both theoretically and juridically, because the norm of abuse of authority (détournement de pouvoir) is a legal norm in the field of government administration and is not an area of ethics. Furthermore, this research tries to explain the problems with the authority to adjudicate the abuse of authority of Election Organizers by the DKPP. This article will use normative research with a conceptual approach and a case approach. The results of this research indicate that norms for abuse of authority by Election Organizers must be limited to the area of administrative law so that it is the authority of Bawaslu and PTUN to adjudicate whether there are administrative violations in the form of abuse of authority. In other words, the provisions of Article 15 letter d of DKPP Regulation Number 2 of 2017 which are the basis for prosecuting abuse of authority by DKPP must be revised.

Keywords: Abuse of Authority, Election Organizer Ethics Council, Election Administrator

A. Pendahuluan

Penegakan hukum dalam penyelenggaraan pemilu yang tersegmentasi dalam berbagai bidang, baik Hukum Pidana maupun hukum Administrasi, memiliki fungsi yang strategis dalam mewujudkan Pemilu yang jujur dan adil, sehingga anasir selain hukum, seperti penegakan etika harus dipisahkan dalam wilayah tersendiri. Dengan demikian, penilaian terhadap keputusan dan/atau tindakan badan maupun pejabat administrasi yang termasuk dalam klasifikasi penyalahgunaan wewenang (*détournement de pouvoir*) seharusnya hanya dibatasi dalam kerangka hukum administrasi dan bukan dari perspektif etika, sebab penilaian terhadap wewenang merupakan kajian inti dalam hukum administrasi¹ dan bukan wilayah penegakan etik. Hal ini secara langsung berimplikasi terhadap ketentuan mengenai larangan penyalahgunaan wewenang dalam Peraturan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum Nomor 2 Tahun 2017 tentang Pedoman Perilaku Penyelenggara Pemilihan Umum (Peraturan DKPP 2 Tahun 2017) harus direvisi.

Adanya ketentuan mengenai larangan penyalahgunaan wewenang yang diatur dalam Pasal 15 huruf (d) Peraturan DKPP 2 Tahun 2017 telah menjadikan DKPP bertindak seolah sebagai pengadilan administrasi (Badan Pengawas Pemilu/Peradilan Tata Usaha Negara) dan bukan sebagai penegak etika. Hal demikian dapat terlihat dari pertimbangan hukum Putusan DKPP dalam mengadili perbuatan Penyelenggara Pemilu yang dinilai telah melakukan tindakan penyalahgunaan wewenang. Seperti dalam Putusan 123-PKE-DKP/X/2020 yang memberhentikan Arief Budiman dari jabatan Ketua Komisi Pemilihan Umum (KPU) karena dinilai telah melakukan penyalahgunaan wewenang.

Di satu sisi, postulat demikian menggambarkan bahwa ruang etika dapat mengabsorpsi wilayah hukum administrasi yang seharusnya hanya dimiliki oleh Bawaslu maupun Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN). Sedangkan di lain sisi, kondisi demikian juga merefleksikan ruang abu-abu

1 Philipus M. Hadjon *et al.*, *Hukum Administrasi dan Tindak Pidana Korupsi*, 2 ed. (Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 2011), 10.

(*grey area*) antara penegakan etika dan penegakan hukum administrasi dalam penyelenggaraan pemilu.

Artikel ini mencoba untuk menjelaskan mengapa ketentuan mengenai larangan atau pencegahan penyalahgunaan wewenang (*détournement de pouvoir*) dalam Peraturan DKPP 2 Tahun 2017 secara praktis memunculkan permasalahan baik dari sisi yuridis maupun teoritis.

Dari sisi yuridis, penyalahgunaan wewenang merupakan norma hukum yang klasifikasinya telah ditentukan secara limitatif dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU AP), sehingga penggunaan norma tersebut harus selalu dikaitkan dengan tindakan hukum dan/atau tindakan administrasi pemerintahan. Sedangkan, dari sisi teoretis, penyalahgunaan wewenang merupakan norma hukum dalam administrasi pemerintahan. Sebab, penilaian terhadap wewenang merupakan kajian inti dari hukum administrasi. Dengan demikian, artikel ini akan menjelaskan kekeliruan penegakan hukum administrasi yang telah dipraktikkan oleh DKPP melalui Peradilan Etik yang menangani pelanggaran terhadap norma penyalahgunaan wewenang.

Selain itu, artikel ini juga akan mencoba menjawab lembaga dan/atau badan administrasi mana yang berwenang untuk memeriksa, mengadili, dan memutus terkait dengan penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh Penyelenggara Pemilu.

B. Metode Penelitian

Artikel ini akan menggunakan penelitian normatif yaitu suatu metode penulisan yang memiliki sifat preskriptif berupa menentukan suatu norma atau ketentuan hukum yang seharusnya (*ought to be*)². Selain itu, dalam menguraikan pembahasan, artikel ini akan menggunakan pendekatan peraturan perundang-undangan dan putusan DKPP yang juga dihubungkan dengan teori dalam kepustakaan ilmu hukum.

C. Pembahasan

1. Memahami Konsepsi Penyalahgunaan Wewenang

a. Penyalahgunaan Wewenang dalam Tinjauan Teoritis

Penyalahgunaan wewenang merupakan frasa yang terdiri dari kata “penyalahgunaan” dan “wewenang”. Kata wewenang sendiri memiliki padanan dalam bahasa Inggris dengan sebutan *authority*. Dalam Black’s Law, kata *authority* diartikan sebagai *legal power; a right to command or to act; the right and power of public officers to require obedience to their orders lawfully issued in scope of their public duties*.³ Secara sederhana berarti wewenang adalah kekuasaan hukum berupa hak untuk

2 Jan M. Smits, *The Mind and Method of the Legal Academic*, (Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2012) 35-99.

3 Henry Campbell Black, *Black’s Law Dictionary* (West Publishing: 1990) 133.

memerintah atau bertindak oleh pejabat publik dalam wilayah hukum publik.⁴

Secara leksikal, kata penyalahgunaan sendiri terdiri dari dua suku kata yaitu “salah-guna” dan berbentuk kata benda (*noun*) yang menunjukkan suatu proses dan cara.⁵ Lebih lanjut, kata penyalahgunaan menurut KBBI diartikan sebagai melakukan sesuatu tidak sebagaimana mestinya dengan konotasi negatif atau biasa juga disebut sebagai penyelewengan.⁶

Sedangkan kata wewenang berasal dari suku kata “wenang” yang berarti hak dan kekuasaan untuk bertindak. Dalam praktiknya, kata wewenang juga dipadankan dengan kata kewenangan seperti dalam Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan, yang memadankan kata wewenang dengan kewenangan, maupun dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UUAP). Hal demikian secara langsung menggambarkan bahwa tidak ada perbedaan yang signifikan dalam penggunaan kata wewenang dan kewenangan.⁷

Dalam beberapa literatur, kata penyalahgunaan wewenang biasa disebut sebagai *Detournement de Pouvoir* (Prancis), *Abuse of authority* atau *Improper Propose* (Inggris) dan *Afwenteling van mact* (Belanda).⁸ Secara umum, berbagai terminologi tersebut memberikan pengertian bahwa pejabat administrasi tidak diperkenankan untuk menggunakan wewenang yang dimilikinya selain yang dimaksud oleh pemberi wewenang maupun yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan sebagai dasar menjalankan wewenang. Lebih lanjut, adanya berbagai terminologi mengenai penyalahgunaan tersebut memberikan indikasi bahwa persoalan mengenai kewenangan/wewenang pejabat administrasi merupakan hal yang istimewa dalam lalu lintas hukum administrasi, sebab hal ini didasari atas prinsip fundamental *geen bevoegdheid zonder verantwoordelijkheid* atau *there is no authority without*

4 Disiplin F. Manao, *Penyalahgunaan Wewenang Pada Tindak Pidana Korupsi Dalam Perspektif Hukum Administrasi Negara*, (Bandung, CV Kreasi Sahabat Bersama: 2017) 43-44.

5 Muhammad Sahlan, “Unsur Menyalahgunakan Kewenangan dalam Tindak Pidana Korupsi sebagai Kompetensi Absolut Peradilan Administrasi,” *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 23, no. 2 (2016): 275-276.

6 <https://kbbi.web.id/salah%20guna.menyalahgunakan>

7 Kendati tidak terdapat perbedaan yang signifikan dalam penggunaan kata wewenang dan kewenangan, namun dari aspek administrasi keduanya dapat dibedakan, Ateng Syafrudin misalnya menjelaskan kewenangan adalah hak dan kekuasaan yang dipunyai untuk melakukan sesuatu. Dalam beberapa praktiknya, terminologi kewenangan sering dipersamakan dengan wewenang hal ini disebabkan karena wewenang hanya merupakan salah satu *onderdeel* dari kewenangan, dengan demikian kewenangan diposisikan sebagai kekuasaan formal yang diberikan oleh Undang-Undang. Sedangkan wewenang hanya mengenai salah satu dari berbagai tindakan yang merupakan bagian tertentu dari kewenangan. Disiplin F Manao, “Pertanggungjawaban Penyalahgunaan Wewenang Pejabat Pemerintah Menurut Hukum Administrasi Dihubungkan Dengan Tindak Pidana Korupsi” (Disertasi, Fakultas Hukum, Program Pascasarjana Universitas Katolik Parahyangan, 2017) 44.

8 M Reza Baihaki, “Identifikasi Unsur Penyalahgunaan Wewenang dalam Hukum Administrasi dan Hukum Pidana Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi 25/PUU-XIV/2016” (Tesis, Fakultas Hukum, Universitas Indonesia, 2021) 48.

responsibility (tidak ada kewenangan tanpa pertanggungjawaban).⁹

Berdasarkan akar sejarahnya, doktrin mengenai larangan penyalahgunaan wewenang semula lahir dan berkembang di Perancis melalui Dewan Prancis atau peradilan administrasi (*Conseil d'Etat*) kurang lebih sejak dua ratus tahun lalu. Dalam praktiknya konsepsi *detournement de pouvoir* dijadikan dasar untuk membatalkan tindakan/keputusan pejabat administrasi yang menggunakan wewenangnya selain yang telah ditentukan.¹⁰

Hal demikian secara langsung menggambarkan keistimewaan hukum Perancis yang menggunakan kombinasi pengadilan dan administrasi pemerintahan,¹¹ sebab *Conseil d'Etat* kendati memiliki fungsi mengadili sengketa administratif, namun secara struktural bukan merupakan bagian dari kekuasaan kehakiman di Perancis, layaknya Indonesia yang PTUN-nya berpuncak pada Mahkamah Agung (MA) berdasarkan paradigma *unity of jurisdiction*.¹²

Praktik mengadili penyalahgunaan wewenang pertama kali setidaknya dapat dilihat ketika masa awal kelahiran *Conseil d'Etat*. Dalam kasus penggunaan wewenang oleh pejabat administrasi di lingkungan stasiun atau yang lebih dikenal dengan *affair lebats*. Pengadilan administrasi pada akhirnya membatalkan dan menyatakan tidak sah segala tindakan pejabat tersebut dalam menertibkan kendaraan, sebab petugas stasiun telah menggunakan wewenang yang dimilikinya dengan cara memonopoli angkutan kota yang mengakibatkan keuntungan bagi pihak tertentu.¹³

Lebih lanjut, konsepsi penyalahgunaan wewenang kemudian mengalami perkembangan dan perluasan oleh *Conseil d'Etat*, sebagaimana dikemukakan Yulius bahwa dalam perjalanannya penilaian terhadap *detournement de pouvoir* mencakup¹⁴:

-
- 9 W. Riawan Tjandra, *Hukum Administrasi Negara* (Jakarta: Sinar Grafika, 2018) 98.
 - 10 V Ramaswami dan V Ramaswamy, "' DETOURNEMENT DE POUVOIR' IN INDIAN LAW," *Journal of the Indian Law Institute* 3, no. 1 (1961) 1.
 - 11 Barna Horvath, "Rights of Man," *American Book Review* 4, no. 4 (1955): 560, <https://doi.org/10.2307/838073>.
 - 12 Umar Dani, "Memahami Kedudukan Pengadilan Tata Usaha Negara Di Indonesia: Sistem Unity of Jurisdiction Atau Duality of Jurisdiction? Sebuah Studi Tentang Struktur Dan Karakteristiknya," *Jurnal Hukum dan Peradilan* 7, no. 3 (2018): 405.
 - 13 Kasus ini Berawal dari seorang pejabat administrasi stasiun yang diberikan wewenang untuk menjaga ketertiban parkir di sekitar stasiun kereta api. Namun, pejabat tersebut memanfaatkan wewenangnya itu untuk memonopoli angkutan kota yang dimiliki oleh salah satu perusahaan swasta. Alhasil, perintah yang dikeluarkan dalam menertibkan kendaraan tersebut dibatalkan oleh *Conseil d'Etat*, sebab pada faktanya berbagai kebijakan yang dikeluarkan dalam menertibkan kendaraan dinilai oleh *Conseil d'Etat* tidak sesuai dengan kewenangan yang diberikan. Ramaswamy, "DETOURNEMENT DE POUVOIR' IN INDIAN LAW." 1-2.
 - 14 Yulius, "Perkembangan Pemikiran dan Pengaturan Penyalahgunaan Wewenang di Indonesia (Tinjauan Singkat dari Perspektif Hukum Administrasi Negara Pasca Berlakunya Undang-Undang Nomor 30 tahun 2014)," *Jurnal Hukum dan Peradilan* 4, no. 3 (2015): 365, <http://dx.doi.org/10.25216/jhp.4.3.2015>.

- 1) Ketika tindakan pejabat pemerintahan tersebut benar-benar diambil tanpa didasari kepentingan publik (*when the administrative act is completely taken without the public interest in mind*).
- 2) Ketika tindakan pejabat pemerintahan diambil atas dasar kepentingan umum, tetapi diskresi yang dilakukannya itu tidak sesuai tujuan dari peraturan dasarnya (*when the administrative act is taken on the basis of the public interest but the discretion which the administration exercises in doing so was not conferred by law for that purpose*).
- 3) Dalam kasus yang bersifat prosedural, pejabat pemerintahan bertindak menyimpang ketika menerapkan suatu norma dalam peraturan, yang prosedurnya sesuai ketentuan yang ada, tetapi tujuannya lain dari apa yang ada dalam peraturan tersebut (*in cases of détournement de procedure where the administration, concealing the real content of the act under a false appearance, follows a procedure reserved by law for other purposes*). (Garis bawah oleh penulis)

Pada masa awal pencetusan gagasan pembentukan peradilan hukum administrasi di Indonesia, beberapa ahli telah menentukan salah satu wewenang peradilan administrasi berupa penilaian terhadap ada tidaknya penyalahgunaan wewenang, sebagaimana yang diuraikan oleh E. Utrecht dalam bukunya yang berjudul *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*. Argumentasi mengenai penilaian terhadap penyalahgunaan wewenang pertama dimulai dari Kranenburg yang menyatakan bahwa suatu ketetapan administrasi negara dapat dibatalkan jika ketetapan tersebut tidak sesuai dengan isi dan tujuan peraturan yang menjadi dasar ketetapan tersebut.

Pendapat Kranenburg juga diamini oleh Vegting, yang secara sistematis menyebutkan bahwa suatu ketetapan/tindakan administrasi dapat dibatalkan jika memenuhi 4 kondisi yaitu¹⁵:

- 1) Suatu administrasi negara membuat ketetapan, namun hal tersebut tidak memiliki alasan atau dasar hukum (*geen oorzaak*);
- 2) Suatu administrasi membuat ketetapan dengan alasan atau dasar hukum yang keliru (*valse oorzaak*);
- 3) Suatu ketetapan administrasi negara didasarkan pada alasan-alasan yang tidak dapat diterima (*ongeoorloofde oorzaak*);
- 4) Suatu alat (badan administrasi) negara mengeluarkan ketetapan tetapi alat negara itu menggunakan wewenang secara tidak sesuai dengan tujuan yang

15 Dirk van der Wel, *Administratiefrechtelijke nulliteiten* (van der Wiel, 1950), 58.

telah diberikan oleh peraturan perundang-undangan (*détournement de pouvoir*)

Berbeda dengan Kranenburg maupun Vegting, Vos menjelaskan bahwa ditinjau dari batas kekuasaan formil, *détournement de pouvoir* bukanlah suatu yang bertentangan dalam tujuan wewenang maupun kepentingan publik, melainkan hanya bertentangan dengan peraturan perundang-undangan. Dengan demikian menjadi kewenangan pada Hakim biasa (Peradilan Umum) untuk menilai ada tidaknya *détournement de pouvoir*.

Dari berbagai argumentasi tersebut, dalam perjalanannya ternyata argumentasi WF. Prins yang justru lebih populer digunakan dalam menentukan kewenangan mengadili *détournement de pouvoir*. Sebagaimana dikemukakan oleh Utrecht, Prins dalam mendeskripsikan penyalahgunaan wewenang menyebutkan bahwa hal tersebut merupakan kondisi bilamana suatu alat negara menggunakan wewenangnya untuk menyelenggarakan suatu kepentingan dari pada kepentingan umum yang dimaksud oleh peraturan yang menjadi dasar wewenang tersebut, sehingga dengan demikian menjadi wewenang peradilan administrasi untuk mengadilinya.¹⁶

Hal menarik dari definisi Prins yang juga ditegaskan oleh Utrecht adalah kecenderungan membatasi penggunaan terminologi *détournement de pouvoir* hanya pada wilayah hukum administrasi pemerintahan.¹⁷ Hal ini disebabkan pengertian *détournement de pouvoir* itu sendiri terlalu luas yang dapat meliputi berbagai macam bentuk atau tindakan administrasi, sehingga jika hendak digunakan dengan barometer keadilan lazimnya harus disesuaikan dengan definisi yang konkret dalam hukum administrasi.¹⁸

b. Penyalahgunaan Wewenang dalam Tinjauan Yuridis

Konsep larangan penyalahgunaan wewenang dari Perancis sangat berpengaruh terhadap sistem hukum negara-negara jajahannya terdahulu seperti Belanda dan juga negara-negara *civil law* lainnya seperti Indonesia. Di Belanda sendiri ajaran mengenai larangan penyalahgunaan wewenang tertuang dalam Pasal 8 *wet administratieve*

-
- 16 Sebagai contoh tindakan penyalahgunaan wewenang menurut W.F. Prins: Seorang Walikota/Bupati membuat kebijakan agar seluruh tempat hiburan yang ada di wilayah tersebut didaftarkan dan pada pendaftaran itu harus dipenuhi berbagai macam persyaratan khusus. Namun oleh Walikota/Bupati syarat-syarat tersebut disusun secara istimewa (diskriminatif) sehingga hanya tempat hiburan tertentu (miliknya atau orang terdekatnya) yang dapat memenuhi persyaratan pendaftaran tersebut. Secara langsung wewenang Walikota/Bupati tersebut berdasarkan ketentuan Peraturan Perundang-undangan dimaksudkan untuk melakukan ketertiban, namun ternyata disalahgunakan untuk mencegah persaingan usaha yang telah berlangsung. Sehingga keputusan mengenai persyaratan pendaftaran tersebut dapat diajukan pembatalan kepada Peradilan Administrasi.
- 17 Willem Frederik Prins dan R Kosim Adisapoetra, *Pengantar Ilmu Hukum Administrasi Negara* (Pradnya Paramita, 1978) 138.
- 18 Ernst Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara*, ed. Moh Saleh Djindang (Jakarta: PT. Ichtiar Baru, 1990) 96.

rechtspraak overheidsbeschikkingen (Wet AROB) yang pada pokoknya menyebutkan bahwa dasar untuk mengajukan upaya hukum administratif pada pengadilan administrasi adalah apabila keputusan pejabat administrasi tersebut ternyata telah digunakan untuk tujuan selain yang telah ditentukan oleh pemberi wewenang (berdasarkan atribusi atau delegasi).

Secara struktur norma ketentuan dalam *Wet AROB* tersebut relatif sama dengan yang ada dalam Pasal 53 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (UU PTUN)¹⁹ yang menyebutkan:

Alasan-alasan yang dapat digunakan dalam gugatan adalah:

- a);
- b) *badan atau jabatan TUN pada waktu mengeluarkan keputusan tersebut telah menggunakan wewenangnya untuk tujuan lain dari maksud diberikannya wewenang tersebut;*
- c);

Kendati demikian, UU PTUN tidak secara implisit menyebutkan bahwa ketentuan tersebut merupakan salah satu gejala *detournement de pouvoir* atau penyalahgunaan wewenang. Uniknya, dalam praktik penegakan hukum di Indonesia, terminologi penyalahgunaan wewenang justru pertama kali lahir dari dimensi hukum pidana dengan frasa yang relatif berbeda namun secara substantif memiliki pengertian yang sama.

Melalui Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1971 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU PTPK) yang dalam Pasal 1 ayat (1) huruf b memperkenalkan istilah menyalahgunakan kewenangan. Lebih lanjut, dalam praktiknya terminologi menyalahgunakan kewenangan disandarkan dengan *detournement de pouvoir* seperti yang pernah tertuang dalam *ratio decidendi* Putusan Mahkamah Agung Nomor 1340K/Pid/1992 yang secara eksplisit menyebutkan “oleh karena rumusan menyalahgunakan kewenangan tidak ditemukan dalam disiplin ilmu hukum pidana, maka dapat dilakukan konsep otonomi hukum (*autonomie van het materiele Strafrecht*) yaitu suatu ajaran yang menghendaki pengambilalihan konsep pengertian dari disiplin ilmu hukum lainnya seperti *detournement de pouvoir* yang ada dalam ilmu hukum administrasi.”²⁰

Dalam perjalanannya, konsep menyalahgunakan kewenangan yang disandingkan dengan *detournement de pouvoir* memunculkan problematika yang cukup serius antar bidang hukum administrasi dan hukum pidana. Sebab ketika *detournement de pouvoir*

19 Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara* (Jakarta: Sinar Harapan 1991) 168.

20 Indriyanto Seno Adji, “Overheidsbeleid’ dan Asas ‘Materiële Wederrechtelijkheid’ dalam Perspektif Tindak Pidana Korupsi di Indonesia,” *Indonesian Journal of International Law* 2, no. 3 (n.d.) 588.

disandingkan dengan norma menyalahgunakan kewenangan yang dalam UU PTPK, secara praktis telah menyebabkan hukum pidana sebagai hukum yang lebih *superior* dibandingkan hukum administrasi (*all embracing act and all purposing act*).²¹

Penggunaan terminologi menyalahgunakan kewenangan dalam menilai ada tidaknya penyalahgunaan wewenang dalam keputusan/tindakan administrasi melalui instrumen hukum pidana juga telah berdampak pada kriminalisasi kebijakan terhadap pejabat administrasi.²² Alhasil berbagai macam tindak penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh pejabat administrasi selalu diarahkan melalui mekanisme hukum pidana tanpa mempertimbangkan berbagai jenis wewenang dan tindakan hukum administrasi pemerintahan²³.

Dalam upaya mengakhiri rezim tunggal, khususnya ketika menilai unsur penyalahgunaan wewenang, akhirnya Pemerintah (DPR dan Presiden) menerbitkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UUAP) yang dalam Pasal 17 secara *explicit verbis* menentukan klasifikasi tindakan administrasi yang tergolong sebagai penyalahgunaan wewenang.²⁴

Dalam UUAP penyalahgunaan wewenang diklasifikasikan menjadi 3 (tiga) bentuk, yaitu berupa: melampaui wewenang; mencampuradukkan wewenang; dan bertindak sewenang-wenang. Tindakan pejabat administrasi dapat dinilai telah melampaui wewenang apabila telah melewati batas masa jabatan, tenggang waktu, wilayah yurisdiksi wewenang dan peraturan perundang-undangan. Sedangkan, pejabat/badan administrasi dapat dinilai telah mencampuradukkan wewenang apabila keputusan/tindakan tersebut di luar cakupan bidang atau materi wewenang yang diberikan dan/atau bertentangan dengan tujuan wewenang yang diberikan. Adapun pejabat administrasi dapat dinilai melakukan tindakan sewenang-wenang apabila keputusan/tindakan badan atau pejabat administrasi dilakukan tanpa dasar kewenangan dan/atau bertentangan dengan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum.²⁵

Berbagai ketentuan mengenai klasifikasi tersebut bertujuan untuk mengakhiri kriminalisasi kebijakan terhadap pejabat administrasi pemerintahan akibat penggunaan terminologi tunggal dalam memahami penyalahgunaan wewenang yang hanya ada di

-
- 21 Komariah Emong Supardjaja, "Ajaran Sifat Melawan Hukum Materil Dalam Pidana Indonesia (Studi Kasus tentang Penerapan dan Perkembangannya dalam Yurisprudensi)", (Disertasi, Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, 1994) 250.
 - 22 Budi Suhariyanto, "Persinggungan Kewenangan Mengadili Penyalahgunaan Diskresi antara Pengadilan TUN dan Pengadilan Tipikor," *Jurnal Hukum dan Peradilan* 7, no. 2 (2018) 216.
 - 23 M Reza Baihaki, Penilaian Unsur Penyalahgunaan Wewenang (*Détournement De Pouvoir*) Berdasarkan Putusan Mahkamah konstitusi, *Jurnal Konstitusi*, 20. No 1 (2023) 101.
 - 24 Salinan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XVI/2016, 123.
 - 25 Salinan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

dalam hukum pidana.²⁶ Bahkan untuk mempertegas paradigma hukum administrasi dan hukum pidana dalam menilai unsur penyalahgunaan wewenang, Mahkamah Konstitusi (MK) dalam Putusan Nomor 25/PUU-XIV/2016 telah menentukan bahwa penilaian terhadap penyalahgunaan wewenang dalam hukum administrasi berkaitan dengan salah prosedur, salah substansi wewenang, dan kesalahan persyaratan pelaksanaan wewenang. Sedangkan penyalahgunaan wewenang dalam hukum pidana harus dilihat dari elemen melawan hukum dalam hukum pidana, seperti adanya unsur suap (*bribery*), tipuan (*mark up*), maupun paksaan (*dual badrog*).²⁷

Dengan demikian, terlihat bahwa penyalahgunaan wewenang di satu sisi memiliki kompleksitas dalam struktur norma baik dalam hukum administrasi dan hukum pidana, sehingga penggunaan terminologi penyalahgunaan wewenang (*détournement de pouvoir*) harus didasari pada barometer yang konkret dan jelas dalam tataran hukum tertulis dan bukan pada standar etik.

2. Praktik Mengadili Aduan Penyalahgunaan Wewenang oleh DKPP

Politik hukum pemilu yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (UU Pemilu), menentukan pembagian penindakan hukum menjadi pelanggaran dan sengketa dalam penyelenggaraan pemilu.²⁸ Pelanggaran pemilu diartikan sebagai suatu tindakan/perbuatan yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang Pemilu. Sedangkan sengketa sendiri adalah “sengketa yang terjadi antar peserta pemilu dan sengketa peserta pemilu dengan Penyelenggara Pemilu akibat dikeluarkannya keputusan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten Kota yang terjadi baik dalam tahapan proses maupun hasil perolehan suara.”

Dalam konteks pelanggaran pemilu, secara normatif kembali dibagi menjadi pelanggaran etik dan pelanggaran administrasi, di mana penanganan pelanggaran etik menjadi domain dari DKPP, sedangkan pelanggaran administrasi menjadi wilayah penanganan Bawaslu. Namun demikian, jika menelisik lebih dalam ternyata banyak dari pelanggaran yang secara prinsip merupakan pelanggaran administrasi akan tetapi diadili dalam proses etik. Dengan kata lain, wilayah administrasi telah mengalami absorpsi oleh wilayah etika, sebab melalui Pasal 15 huruf d Peraturan DKPP No. 2 Tahun 2017 terdapat norma hukum tentang larangan

26 Indriyanto Seno Adji, “Ius Constituendum Penyalahgunaan Wewenang - Diskresi : Tindak Pidana Korupsi atau Tindakan Administratif?,” in *Kontrol Yudisial Terhadap Penyalahgunaan Wewenang Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan Pasca UU Cipta Kerja - Penguatan Dan Penegakan Hukum Administrasi Yang Berkeadilan Dalam Semangat Peradilan Yang Agung (Court of Excellence)* (Hotel Aryaduta, Jakarta: Webinar Nasional Tiga Dasawarsa Pengadilan Tata Usaha Negara, Mahkamah Agung RI, 2021) 5.

27 M Reza Baihaki, “Penilaian Unsur Penyalahgunaan Wewenang (*Détournement De Pouvoir*) Berdasarkan Putusan Mahkamah konstitusi,” *Jurnal Konstitusi* 20, no. 1 (2023) 118.

28 Khairul Fahmi *et al.*, “Sistem Keadilan Pemilu dalam Penanganan Pelanggaran dan Sengketa Proses Pemilu Serentak 2019 di Sumatera Barat,” *Jurnal Konstitusi* 17, no. 1 (2020) 6.

penyalahgunaan wewenang yang secara ekstensif digunakan oleh DKPP dalam penilaian pelanggaran etika, sebagaimana dalam putusan DKPP berikut:

Tabel 1. Putusan DKPP Mengadili Penyalahgunaan Wewenang²⁹

NO	Putusan DKPP	Jenis Pelanggaran Kode Etik	Sanksi
1	174-PKE-DKPP/ VII/2019	Teradu II melakukan perubahan suara ketika proses rekapitulasi hasil pemilihan umum berdasarkan perintah dari Teradu I selaku Sekretaris KPU Kabupaten Maybrat. Tindakan Teradu dinilai telah melakukan perbuatan penyalahgunaan wewenang sebagaimana tertuang dalam Pasal 15 huruf (d) Peraturan DKPP Nomor 2 Tahun 2017.	Pemberhentian Tetap Teradu I selaku Sekretaris KPU Kabupaten Maybrat dan Teradu II selaku Kasubbag Teknis Penyelenggara Pemilu KPU Kabupaten Maybrat.
2	286-PKE-DKPP/ IX/2019	Aduan terkait penyalahgunaan kewenangan oleh Para Teradu (Seluruh anggota dan Ketua KPU Kabupaten Maybrat) akibat peralihan suara dari Pengadu kepada calon legislatif lain.	Pemberhentian tetap kepada Teradu I s/d Teradu V dari Anggota KPU Kabupaten Maybrat.
3	329-PKE-DKPP/ XII/2019	Dugaan Jual Beli Jabatan Anggota KPU Kabupaten/Kota sehingga melanggar ketentuan Pasal 15 (prinsip profesional Penyelenggara Pemilu termasuk penyalahgunaan wewenang).	Pemberhentian Tetap Teradu dari anggota Komisi Pemilihan Umum Provinsi Lampung.
4	317-PKE- DKPP/X/2019	Dugaan kesalahan dalam memahami Putusan MK Nomor 154-02-20/PHPU.DPR-DPRD/XVII/2019, sehingga menyebabkan peralihan kursi legislatif Terpilih. Para Teradu dinilai telah terbukti melanggar Pasal 15 huruf d tentang larangan penyalahgunaan wewenang.	Teguran keras terhadap Teradu I s.d. Teradu VI dan pemberhentian tetap Teradu VII dari Anggota KPU.
5	123-PKE- DKPP/X/2020	Teradu dinilai telah melakukan Penyalahgunaan Wewenang karena mengirimkan surat KPU Nomor 663/SDM.13-SD/05/KPU/VIII/2020 yang pada pokoknya meminta Sdri. Evi Novida Ginting untuk kembali aktif sebagai Komisioner KPU Pasca Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Nomor 82/G/2020/PTUN-JKT. Tindakan Teradu dinilai melanggar ketentuan Pasal 15 huruf (d) Peraturan DKPP Nomor 2 Tahun 2017 <i>Jo</i> Pasal 18 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.	Pemberhentian dari jabatan Ketua KPU

Dari berbagai Putusan DKPP tersebut, terlihat bahwa secara prinsip pelanggaran yang dilakukan oleh seluruh Teradu (Penyelenggara Pemilu) didasari karena wewenang yang dimiliki oleh Penyelenggara Pemilu, sehingga otoritas penyelesaiannya terhadap pelanggaran

29 Data diolah oleh Penulis dari Repository Putusan DKPP <https://dkpp.go.id/putusan/>

wewenang yang dilakukan harus didasari pada pengujian norma peraturan maupun Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) dalam wilayah hukum administrasi. Namun demikian, dalam tataran praktis ternyata seluruh konsep mengenai penyalahgunaan wewenang yang menjadi domain hukum administrasi tersebut justru telah mengalami absorpsi akibat perluasan terminologi penyalahgunaan wewenang yang didasari pada perspektif etika.

3. Analisis Kewenangan Mengadili Larangan Penyalahgunaan Wewenang

a. Penyalahgunaan Wewenang sebagai Norma Hukum Administrasi Pemilu

Norma penyalahgunaan wewenang dalam Peraturan DKPP Nomor 2 tahun 2017 telah menimbulkan permasalahan yang cukup serius berupa ruang abu-abu (*grey area*) dalam pelanggaran hukum kepemiluan di bidang administrasi dan penegakan etika. Lebih lanjut, kondisi demikian tidak terlepas dari pemahaman yang keliru dalam mendudukan persoalan penegakan etika yang seolah sama seperti penegakan hukum dalam penyelenggaraan pemilu.

Dalam diskursus mengenai hubungan etika dan hukum, memang banyak ditemukan norma etika yang telah mengalami positivisasi (dituangkan dalam suatu ketentuan tertulis) seperti yang telah jamak dikenal dengan kode etik profesi.³⁰ Namun demikian, secara prinsip, etika dan hukum kendati memiliki hubungan yang erat, bukan berarti keduanya tidak dapat dipisahkan.

Kekeliruan dalam memahami hubungan etika dan hukum seringkali dikaitkan dengan ungkapan Earl Warren yang mengemukakan "*law floats in a sea of ethics*" sehingga banyak berkembang pandangan keliru berupa ketika seorang melanggar hukum maka secara langsung dirinya juga telah melanggar etika, namun belum tentu sebaliknya.³¹ Pandangan demikian, pada praktiknya sering menjadi dalil untuk menegaskan diferensiasi etika dan hukum yang secara dogmatik justru tidak berjalan secara paralel, sebab etika dan hukum memiliki berbagai prinsip yang berbeda dalam penerapan dan penegakannya.

John Austin misalnya membedakan antara hukum yang sebenarnya dan hukum yang tidak sebenarnya (*law proper so called and law improperly so called*).³² Dalam pandangan Austin, hukum yang sebenarnya adalah perintah yang didasari pada kedaulatan dan dikeluarkan oleh otoritas yang berwenang, mencakup kehendak (*wish*),

30 Jimly Asshiddiqie, "Sejarah Etika Profesi dan Etika Jabatan Publik," 1. Diakses Maret 23, 2023, http://www.jimly.com/makalah/namafile/172/SEJARAH_ETIKA_PROFESI_DAN_ETIKA_JABATAN_PUBLIK.pdf.

31 Elsa Rina Maya Toule, "Rule of Law and Rule of Ethic in Law Enforcement in Indonesia," *Sasi* 28, no. 1 (2022) 57.

32 John Austin, *The Province of Jurisprudence Determined* (Cambridge: Cambridge University Press, 1995), 109.

komunikasi (*communication*) dan sanksi (*sanction*). Sedangkan hukum yang tidak sebenarnya (bukan hukum) adalah persepsi subjektif seorang berupa pendapat atau penilaian bagaimana seharusnya seorang berperilaku, seperti norma etika maupun kepatutan.³³

Perbedaan antara etika dan hukum ini juga dapat terlihat dari basis sumber etika dan hukum. Dalam etika, sumber penilaian didasarkan pada rasio (*based consequences*) ketika menilai suatu perbuatan apakah hal tersebut dapat diterima atau tidak (*rationable*). Franz Magnis-Suseno dalam menjelaskan sumber etika mengemukakan bahwa etika bersumber dari keseluruhan norma dan penilaian yang dipergunakan oleh masyarakat yang bersangkutan untuk mengetahui bagaimana manusia seharusnya menjalankan kehidupannya.³⁴ Secara sederhana, etika memiliki dua sisi mata uang yaitu berupa kebebasan dan pertanggungjawaban. Tanpa keduanya, maka pembahasan etika juga tidak ada.³⁵ Hal ini juga yang secara langsung menjadi corak utama perbedaan dalam menilai penegakan etika dan hukum, yang relatif berbeda dimana sumber penilaian hukum adalah norma tertulis dan tidak membuka ruang kebebasan sebab penegakan hukum selalu identik dengan muatan sanksi sebagai konsekuensi atas pelanggaran perintah (*order*) dalam suatu ketentuan hukum.³⁶

Berdasarkan paradigma pemisahan antara etika dan hukum tersebut maka proses penegakan etika dan hukum (administrasi) dalam penyelenggaraan pemilu harus semakin dipertegas dengan cara memisahkan norma-norma hukum dari kode etik Penyelenggara Pemilu. Lebih lanjut, pencantuman norma hukum dalam suatu kode etik tersebut telah berimplikasi terhadap tumpang tindihnya penegakan pelanggaran hukum dan etika. Sebab penilaian terhadap hukum harus didasari pada ketentuan peraturan perundang-undangan dan tidak bisa didasari pada persepsi subjektif seseorang/lembaga (di luar pengadilan). Begitu juga dalam hal penegakan etika, penilaian terhadap apakah suatu perbuatan telah melanggar etik atau tidak, harus didasari pada rasio (*based consequences*), bukan pada norma hukum.

Dalam konteks norma larangan penyalahgunaan wewenang (*détournement de pouvoir*), Peraturan DKPP telah menyalahi konsep diferensiasi etika dan hukum, sehingga seringkali terjebak dalam membuat pertimbangan putusan etik ketika mengadili

33 Atip Latipulhayat, "Khazanah: John Austin," *Padjajaran Jurnal Ilmu Hukum* 3, no. 2 (2016) 445.

34 Franz Magnis-Suseno, *Etika Jawa: Sebuah Analisa Falsafi Tentang Kebijaksanaan Hidup Jawa* (Jakarta: PT Gramedia, 1994) 5.

35 Suparman Marzuki, *Etika dan Kode Etik Profesi Hukum* (Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2017) 80.

36 Alif Fachrul Rachman, "Melanjutkan Proses Hukum Kasus Gratifikasi Wakil Ketua KPK," *Detik.com*, last modified 2022, <https://news.detik.com/kolom/d-6199550/melanjutkan-proses-hukum-kasus-gratifikasi-wakil-ketua-kpk>.

pelanggaran penyalahgunaan wewenang oleh Penyelenggara Pemilu. Misalnya dalam Putusan 123/PKE-DKPP/X/2020, DKPP tidak dapat mendefinisikan penyalahgunaan wewenang dari perspektif etika, sehingga memperkenalkan pengertian penyalahgunaan wewenang berdasarkan hukum administrasi sebagaimana yang tertuang dalam UUAP. Alhasil DKPP bertindak seolah sebagai peradilan administrasi, kendati secara fungsional DKPP bukan merupakan salah satu cabang lembaga kekuasaan kehakiman yang dapat memutus pelanggaran administrasi.

Relatif sama dengan putusan sebelumnya, Putusan DKPP nomor 317/PKE-DKPP/X/2019 juga menggunakan dasar hukum Pasal 15 huruf (d) ketika memberhentikan dengan tidak hormat Sdri. Evi Novida Ginting. Dalam pertimbangan putusannya, DKPP selalu menyandingkan kewenangan Teradu dengan prinsip kecermatan yang merupakan salah satu elemen dari AUPB dalam hukum administrasi. Alhasil, putusan DKPP yang lazimnya merupakan putusan etik justru bertransformasi menjadi putusan yang berdimensi hukum.

Untuk meminimalisir tumpang tindih praktik mengadili penyalahgunaan wewenang dalam norma etik tersebut, akhirnya Pengadilan Tata Usaha Negara mencoba mengambil ruang dengan memosisikan Putusan DKPP sebagai produk hukum badan/pejabat administrasi, sehingga dimungkinkan adanya upaya hukum terhadap Putusan DKPP.³⁷ Seperti dalam Putusan 82/G/2020/PTUN-JKT yang membatalkan Surat Keputusan Presiden tentang pemberhentian tetap anggota KPU berdasarkan Putusan DKPP. Namun demikian, keberadaan PTUN dalam mengadili putusan DKPP tersebut terbatas hanya pada proses dan prosedur pengambilan putusan, sehingga tidak memasuki substansi putusan DKPP, sebab PTUN membatasi dirinya untuk mengadili sengketa etik, walaupun dalam *ratio decidendi* putusan tersebut memberikan afirmasi bahwa terdapat tumpang tindih proses pelanggaran etika dan hukum administrasi.

Berdasarkan postulat tersebut dan untuk mengakhiri tumpang tindih dalam mengadili norma pelanggaran etik dan administrasi pemilu, maka konsep penyalahgunaan wewenang (*détournement de pouvoir*) harus dibatasi dan kembali digunakan hanya sebagai norma hukum dalam administrasi pemilu, mengingat secara teoritis konsep wewenang adalah kajian inti dalam hukum administrasi, serta

37 M Reza Baihaki dan Muhamad Raziv Barokah, "TINJAUAN YURIDIS PENJATUHAN SANKSI PELANGGARAN ETIK APARATUR SIPIL NEGARA OLEH DEWAN KEHORMATAN PENYELENGGARA PEMILIHAN UMUM," *PRODIGY JURNAL PERUNDANG-UNDANGAN* 9, no. 1 (2021) 228, <https://berkas.dpr.go.id/pusatpuu/jurnal-prodigy/public-file/jurnal-prodigy-public-11.pdf>. Dalam pertimbangan hukum Putusan Nomor 82/G/2020/PTUN-JKT, majelis hakim menggunakan konsep keputusan berantai (*ketting verguning*) yang berarti bahwa ketika Surat Keputusan (SK) Presiden tentang pemberhentian tetap anggota KPU didasari pada Putusan DKPP, maka objek sengketa dapat berupa SK Presiden semata, sehingga SK Presiden diposisikan sebagai Keputusan Deklaratif dan Putusan DKPP diposisikan sebagai Keputusan Konstitutif.

berdasarkan ketentuan normatif, larangan penyalahgunaan wewenang juga telah dituangkan secara *explicit verbis* sebagai norma dalam peraturan perundang-undangan di bidang hukum administrasi.

Lebih lanjut, pertimbangan untuk mempertahankan norma penyalahgunaan wewenang sebagai norma hukum administrasi pemilu juga didasari pada paradigma mewujudkan keadilan administratif, sebab kendati pemilu bukan merupakan persoalan administrasi secara konseptual, namun pemilu sebagai hukum yang bersifat publik mengharuskan adanya administrasi yang berkeadilan.³⁸ Berbeda dengan etika yang secara konseptual hanya menentukan suatu perbuatan patut atau tidak patut.

b. Kewenangan Mengadili Penyalahgunaan Wewenang Penyelenggara Pemilu oleh Bawaslu dan PTUN

Perkembangan terbaru dari Politik hukum pemilu, pasca diundangkannya Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum adalah adanya penguatan kewenangan Bawaslu, yang sebelumnya hanya memiliki kewenangan pencegahan dan pengawasan proses Pemilu. Berdasarkan UU Pemilu terbaru, Bawaslu telah dilekatkan kewenangan untuk memutus pelanggaran administrasi,³⁹ sebab pelanggaran administrasi sebelumnya hanya dipahami sebagai pelanggaran prosedur antara peserta pemilu tanpa menghubungkan dengan Penyelenggara Pemilu yang juga berpotensi dapat melanggar administrasi maupun prosedur dalam tahapan Pemilu.⁴⁰

Dalam Pasal 460 ayat (1) UU Pemilu, pelanggaran administrasi pemilu meliputi pelanggaran terhadap tata cara, prosedur, atau mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan Pemilu dalam setiap tahapan penyelenggaraan pemilu. Namun demikian, berdasarkan Pasal yang sama dalam ayat (2) disebutkan bahwa pelanggaran administrasi yang dimaksud tidak termasuk tindak pidana pemilu dan pelanggaran kode etik.

Jika menggunakan pendekatan tekstual, konstruksi Pasal 460 tersebut dapat diartikan di satu sisi pembentuk undang-undang hendak menegaskan cakupan wilayah administrasi pemilu, sebab penyelenggaraan pemilu membutuhkan penegakan hukum administrasi yang berkeadilan. Namun di lain sisi, ketentuan tersebut tidak membatasi

38 Milan Podhrazky, "A Comparative Analysis of The Bodies in Charge of Electoral Supervision, Especially The Judicial Ones (The Czech Case)" (European Commission For Democracy Through Law, 2009) 2.

39 Biro Advokasi Hukum dan Penyelesaian Sengketa Komisi Pemilihan Umum, *Pelanggaran Administratif Pemilu dan Sengketa Proses Pemilu Sebuah Catatan* (Jakarta: Sekretariat Jenderal Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia, 2022) 18.

40 Dahulu pengertian pelanggaran administrasi hanya diartikan secara sempit yang mencakup tindakan atau perbuatan peserta pemilu, seperti pelanggaran syarat pendidikan atau syarat usia pemilih, pelanggaran pemasangan atribut kampanye, larangan membawa anak-anak di bawah 7 tahun, atau larangan berkonvoi lintas daerah. Refly Harun, "Rekonstruksi Kewenangan Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilihan Umum," *Jurnal Konstitusi* 13, no. 1 (2016) 2.

wilayah administrasi pemilu melalui pengertian yang komprehensif, sebab batasan mengenai penegakan hukum administrasi disandarkan pada ayat (2) yang menyebutkan pelanggaran administrasi bukan termasuk tindak pidana pemilu dan pelanggaran kode etik. Alhasil melalui pembacaan yang tekstual tersebut terdapat pemahaman yang keliru, berupa paradigma *residual rechtspraak*⁴¹ yaitu apabila suatu aduan yang sudah diproses oleh lembaga etik maka dengan sendirinya akan tereliminasi dari proses administrasi, begitu juga dalam proses tindak pidana, jika suatu aduan atau pelanggaran telah ditindak melalui proses pidana maka dengan sendirinya akan tereliminasi dari proses administrasi. Padahal untuk menentukan wilayah hukum administrasi pemilu atau bukan, lazimnya dilihat dari objek pelanggaran/sengketa *objectum litis* maupun subjek yang berperkara (*subjectum litis*).⁴²

Pembatasan mengenai wilayah hukum administrasi melalui pembacaan tekstual tersebut harus dihindari karena dinilai menghilangkan esensi dari pengertian pelanggaran administrasi pemilu yang hanya didasari pada kecepatan proses penanganan antara administrasi (melalui Bawaslu), pidana (melalui Sentra Penegakan Hukum Terpadu/Gakkumdu) dan penegakan etika (melalui DKPP). Lebih lanjut, ketika membaca ketentuan Pasal dalam suatu Undang-Undang dibutuhkan seni berpikir yang komprehensif, termasuk dengan menggunakan metode penafsiran hukum, agar suatu teks hukum dapat dipahami secara komprehensif, sebab pada dasarnya bahasa hukum senantiasa terlalu miskin bagi pikiran manusia yang bernuansa.⁴³

Dalam konteks mengartikan wilayah administrasi serta *objectum litis* dalam pelanggaran administrasi pemilu, dapat digunakan penafsiran sistematis (*systematische interpretatie*) yaitu suatu penafsiran yang bertujuan untuk mengartikan suatu bunyi teks melalui hubungan norma satu dengan lainnya.⁴⁴ Sederhananya, Pasal 460 ayat (1) tersebut harus dihubungkan Pasal-pasal lainnya yang terkait, termasuk juga dengan pengertian-pengertian dalam norma hukum yang lebih *general* dalam Undang-Undang

-
- 41 Paradigma *residual rechtspraak* adalah pemahaman yang berarti jika suatu objek sengketa tidak bisa diselesaikan dalam badan peradilan tertentu maka hal tersebut baru dapat diadili pada peradilan yang tersisa (*residual*). Dengan demikian, jika sengketa atau aduan tersebut telah ditangani dan diperiksa oleh badan peradilan khusus maka peradilan yang umum (*residual*) tersebut telah kehilangan wewenangnya untuk memeriksa, mengadili, dan memutus. Valencia Prasetyo Ningrum dan Yuliya Safitri, "Sistem Pembuktian Elektronik pada Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Electronic Evidence System in the Procedural Law of the State Administrative Court" 2, no. 08 (2022) 1360.
- 42 Aju Putrijanti dan Lapon Leonard, "Kompetensi Peratun Untuk Memeriksa Unsur Penyalahgunaan Wewenang," *Jurnal IUS Kajian Hukum dan Keadilan* 7, no. 1 (April 23, 2019) 111.
- 43 Abdul Manan, "Penemuan Hukum Oleh Hakim Dalam Praktek Hukum Acara Di Peradilan Agama," *Jurnal Hukum dan Peradilan* 2, no. 2 (2013) 189.
- 44 Muhammad Adiguna Bimasakti, "Penjelasan Hukum (Restatement) Konsep Tindakan Administrasi Pemerintahan Menurut Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan," *Jurnal Hukum dan Peradilan* 11, no. 1 (2022) 64.

Administrasi Pemerintahan.

UU Pemilu tidak menentukan definisi mengenai pelanggaran administrasi pemilu, melainkan hanya menyebutkan wilayah cakupan pelanggaran administrasi pemilu sebagaimana dalam Pasal 460 UU Pemilu serta kewenangan Bawaslu untuk memeriksa, mengkaji, dan memutus pelanggaran administrasi pemilu. Oleh karena itu, penting untuk mendefinisikan terlebih dahulu pengertian pelanggaran administrasi pemilu itu sendiri.

Dalam Pasal 1 angka 1 UU AP, disebutkan bahwa administrasi pemerintahan merupakan tata laksana dalam pengambilan keputusan dan/atau tindakan oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan. Pengertian tersebut merupakan induk dalam memahami administrasi pemilu yang merupakan *spesies* dari *genus* hukum administrasi. Dengan demikian, jika norma general tersebut disandingkan dengan konteks yang bersifat *specialis* seperti Pemilu, maka pengertian mengenai administrasi pemilu dapat diartikan sebagai tata laksana dalam pengambilan keputusan dan/atau tindakan oleh badan dan/atau pejabat Penyelenggara Pemilu.

Pengertian tersebut relatif lebih sempit, sebab hanya melihat dari satu aspek yaitu Penyelenggara Pemilu, tanpa mengikutsertakan tindakan atau perbuatan dari peserta pemilu sebagai subjek dalam administrasi pemilu, sebagaimana yang tertuang dalam Peraturan Badan Pengawas Pemilu Nomor 8 Tahun 2018 tentang Penyelesaian Pelanggaran Administrasi Pemilu (Perbawaslu 8 Tahun 2018) yang dalam mengartikan pelanggaran administrasi pemilu mencakup juga tindakan dan/atau perbuatan peserta pemilu, di samping tindakan Penyelenggara Pemilu. Namun demikian hal ini dapat dipahami, sebab Bawaslu disamping memiliki kewenangan memeriksa dan memutus pelanggaran administrasi (*quasi judicial*) pemilu, juga memiliki kewenangan untuk menindaklanjuti laporan (*prosecutor*) pelanggaran administrasi peserta pemilu. Dengan demikian, pengertian tersebut tetap memiliki relevansi dalam menilai tindakan Penyelenggara Pemilu, sebab hal ini akan berhubungan dengan konsep wewenang yang menjadi dasar pembeda antara peserta Pemilu dan Penyelenggara Pemilu yang merupakan badan administrasi pemerintahan.

Selanjutnya untuk menentukan pengertian administrasi pemilu, penulis akan menggunakan klasifikasi berdasarkan subjek dalam Perbawaslu 8 Tahun 2018 tersebut. Dalam Pasal 19 Perbawaslu tersebut menentukan bahwa objek dari pelanggaran administrasi berupa “perbuatan atau tindakan yang melanggar tata cara, prosedur atau mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan Pemilu dalam setiap tahapan Penyelenggaraan Pemilu.” Oleh karena objek tersebut tidak didasari pada klasifikasi subjek (peserta pemilu atau Penyelenggara Pemilu) maka *adresat* norma

tersebut dapat mencakup perbuatan atau tindakan pada dua subjek yaitu peserta pemilu/tim kampanye dan Penyelenggara Pemilu.

Peserta pemilu/tim kampanye tersebut merupakan subjek hukum yang terikat dalam proses administrasi pemilu, sehingga jika terdapat perbuatan/tindakan dalam pelanggaran administrasi pemilu, maka penanganan terhadap tindakan maupun perbuatan melanggar tata cara, prosedur atau mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan Pemilu akan diperiksa dan diputus oleh Bawaslu, tanpa menilai tindakan dan/atau perbuatan tersebut dari konsep wewenang, sebab mereka dinilai tidak memiliki wewenang (*legal standing*) karena bukan merupakan badan/pejabat administrasi. Namun berbeda halnya, jika subjek terlapor adalah peserta pemilu yang merupakan subjek dalam lalu lintas administrasi seperti badan/pejabat administrasi layaknya KPU/KPU Provinsi/KPU Kabupaten dan/atau Kota, maka penilaian terhadap berbagai tindakan maupun perbuatan tersebut harus didasari pada wewenang yang dimilikinya, baik secara atribusi, delegasi, maupun mandat, serta harus dilihat juga berdasarkan jenis wewenang yang terikat maupun diskresi.

Dalam konteks pengujian perbuatan maupun tindakan (badan dan/atau pejabat) Penyelenggara Pemilu, secara normatif dan teoritis akan selalu berkaitan dengan wewenang. Sebab jika disandingkan dengan ketentuan yang ada dalam UUAP, maka kesalahan tata cara dan prosedur merupakan dasar dalam membatalkan atau menyatakan tidak sah suatu keputusan/tindakan pejabat dan/atau badan akibat melampaui batas waktu, wilayah, dan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, sebagaimana konsep melampaui wewenang dan mencampuradukkan wewenang yang merupakan *spesies* dari *genus* penyalahgunaan wewenang yang ada

dalam Pasal 18 dan 19 UUAP.

Begitu juga dalam konteks Putusan, jika terlapor merupakan Penyelenggara Pemilu, maka Bawaslu akan memuat amar yang berisi memerintahkan kepada Terlapor untuk melakukan Perbaikan Administrasi terhadap tata cara, prosedur, atau mekanisme pada tahapan pemilu sebagaimana tertuang dalam Pasal 55 Perbawaslu Nomor 8 Tahun 2018. Relatif sama dengan pelanggaran penyalahgunaan wewenang yang tertuang dalam Pasal 20 UUAP, yang jika terdapat tindakan penyalahgunaan wewenang yang digolongkan sebagai kesalahan administrasi (tanpa kerugian negara) maka pihak pemeriksa (Aparat Pengawas Intern Pemerintah) akan memerintahkan untuk melakukan penyempurnaan administrasi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan konstruksi Pasal 460 UU Pemilu *Jo* Pasal 18 UU AP *Jo* Pasal 1, Pasal 19, dan Pasal 55 Perbawaslu 8 Tahun 2018, maka ditemukan pengertian bahwa pelanggaran administrasi pemilu yang dilakukan oleh Penyelenggara Pemilu (KPU dan/atau KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten Kota) berupa tindakan maupun perbuatan melanggar tata cara, prosedur atau mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan pemilu adalah merupakan salah satu gejala dari penggunaan wewenang tidak semestinya, yang juga secara normatif termasuk sebagai serpihan dari konsep penyalahgunaan wewenang, sehingga harus ditindak oleh Bawaslu sebagai *quasi judicial* di bidang administrasi pemilu. Lebih lanjut, terhadap Putusan Bawaslu tersebut dapat dilakukan upaya hukum selanjutnya berupa pengajuan Gugatan ke PTUN.

D. Penutup

Ketentuan norma penyalahgunaan wewenang dalam Pasal 15 huruf (d) Peraturan DKPP Nomor 2 Tahun 2017 telah mengabsorpsi konsep penyalahgunaan wewenang dalam hukum administrasi pemilu. Dari sisi teoretis konsepsi penyalahgunaan wewenang lazimnya hanya dibatasi pada perspektif tindakan hukum/tindakan faktual administrasi Pemerintahan, sehingga tidak menjadi objek kajian dalam penilaian/peradilan etik. Sedangkan dari aspek yuridis ketentuan Pasal 15 huruf (d) secara normatif bertentangan dengan Pasal 21 UU AP yang menyatakan bahwa Pengadilan (Administrasi) berwenang dalam mengadili ada tidaknya unsur penyalahgunaan wewenang, sehingga secara sistematis penilaian terhadap ada tidaknya unsur penyalahgunaan wewenang menjadi domain Peradilan TUN atau Bawaslu yang merupakan quasi peradilan di bidang administrasi Pemilu, sebagaimana tertuang dalam Pasal 460 UU Pemilu. Lebih lanjut, penilaian terhadap tindakan maupun perbuatan Penyelenggara Pemilu yang dinilai melakukan perbuatan penyalahgunaan wewenang tidak dapat didasari pada ukuran etika, sebab wewenang merupakan objek kajian inti dalam hukum administrasi negara. Dengan kata lain, Pasal 15 huruf (d) Peraturan DKPP Nomor 2 tahun 2017 tersebut harus dihapus.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Austin, John. *Austin: the province of jurisprudence determined*. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.
- Biro Advokasi Hukum dan Sengketa Komisi Pemilihan Umum. *Pelanggaran Administratif Pemilu dan Sengketa Proses Pemilu Sebuah Catatan*. Jakarta: Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia, 2022.
- Hadjon, Philipus M., Tatiek Sri Djatmiati, G.H. Addink, dan J.B.J.M Ten Berge. *Hukum Administrasi dan Tindak Pidana Korupsi*. 2 ed. Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 2011.
- Indroharto. *Usaha Memahami Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara*. Jakarta: Sinar Harapan, 1991.
- Manao, Disiplin F. *Penyalahgunaan Wewenang Pada Tindak Pidana Korupsi Dalam Perspektif Hukum Administrasi Negara*, Bandung: CV Kreasi Sahabat, 2017.
- Marzuki, Suparman. *Etika dan Kode Etik Profesi Hukum*, Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2017.
- Prins, Willem Frederik, dan R Kosim Adisapoetra. *Pengantar Ilmu Hukum Administrasi Negara*. Pradnya Paramita, 1978.
- Suseno, Franz Magnis. *Etika Jawa: Sebuah Analisa Falsafi Tentang Kebijaksanaan Hidup Jawa*. PT Gramedia, 1994
- Smits, Jan M, *The Mind and Method of the Legal Academic*, Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2012.
- Tjandra, W. Riawan, *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Sinar Grafika, 2018.
- Utrecht, Ernst. *Pengantar Hukum Administrasi Negara*. Diedit oleh Moh Saleh Djindang. Jakarta: PT. Ichtiar Baru, 1990.
- Van der Wel, Dirk. *Administratiefrechtelijke nulliteiten*. van der Wiel, 1950.

B. Makalah/Artikel/Prosiding/Hasil Penelitian

- Adji, Indriyanto Seno. "Ius Constituendum Penyalahgunaan Wewenang - Diskresi : Tindak Pidana Korupsi atau Tindakan Administratif?" In *Kontrol Yudisial Terhadap Penyalahgunaan Wewenang Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan Pasca UU Cipta Kerja - Penguatan Dan Penegakan Hukum Administrasi Yang Berkeadilan Dalam Semangat Peradilan Yang Agung (Court of Excellence)*, 1–25. Hotel Aryaduta, Jakarta: Webinar Nasional Tiga Dasawarsa Pengadilan Tata Usaha Negara, Mahkamah Agung RI, 2021.
- . "'Overheidsbeleid' dan Asas 'Materiële Wederrechtelijkheid' dalam Perspektif Tindak Pidana Korupsi di Indonesia." *Indonesian Journal of International Law* 2, no. 3 (n.d.): 563–608.
- Asshiddiqie, Jimly. "Sejarah Etika Profesi dan Etika Jabatan Publik." Diakses Maret 23, 2023. http://www.jimly.com/makalah/namafile/172/Sejarah_Etika_Profesi_Dan_Etika_Jabatan_Publik.pdf, .

- Baihaki, M Reza. "Identifikasi Unsur Penyalahgunaan Wewenang dalam Hukum Administrasi dan Hukum Pidana Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi 25/PUU-XIV/2016." Universitas Indonesia, 2021.
- . "Penilaian Unsur Penyalahgunaan Wewenang (*Détournement De Pouvoir*) Berdasarkan Putusan Mahkamah konstitusi." *Jurnal Konstitusi* 20, no. 1 (2023): 1–24.
- Baihaki, M Reza, dan Muhamad Raziv Barokah. "Tinjauan Yuridis Penjatuhan Sanksi Pelanggaran Etik Aparatur Sipil Negara Oleh Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum." *Prodigy Jurnal Perundang-Undangan* 9, no. 1 (2021): 2009–232. <https://berkas.dpr.go.id/pusatpuu/jurnal-prodigy/public-file/jurnal-prodigy-public-11.pdf>.
- Bimasakti, Muhammad Adiguna. "Penjelasan Hukum (Restatement) Konsep Tindakan Administrasi Pemerintahan Menurut Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan." *Jurnal Hukum dan Peradilan* 11, no. 1 (2022): 64.
- Biro Advokasi Hukum dan Sengketa Komisi Pemilihan Umum. *Pelanggaran Administratif Pemilu dan Sengketa Proses Pemilu Sebuah Catatan*. Jakarta: Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia, 2022.
- Dani, Umar. "Memahami Kedudukan Pengadilan Tata Usaha Negara Di Indonesia: Sistem Unity of Jurisdiction Atau Duality of Jurisdiction? Sebuah Studi Tentang Struktur Dan Karakteristiknya / Understanding Administrative Court in Indonesia: Unity of Jurisdiction or Duality." *Jurnal Hukum dan Peradilan* 7, no. 3 (2018): 405.
- Fahmi, Khairul, Feri Amsari, Busyra Azheri, dan Muhammad Ichsan Kabullah. "Sistem Keadilan Pemilu dalam Penanganan Pelanggaran dan Sengketa Proses Pemilu Serentak 2019 di Sumatera Barat Electoral Justice System in Handling 2019 Concurrent Election Violations and Disputes in West Sumatra." *Jurnal Konstitusi* 17, no. 1 (2020): 1–26.
- Hadjon, Philipus M., Tatiek Sri Djatmiati, G.H. Addink, dan J.B.J.M Ten Berge. *Hukum Administrasi dan Tindak Pidana Korupsi*. 2 ed. Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 2011.
- Harun, Refly. "Rekonstruksi Kewenangan Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilihan Umum." *Jurnal Konstitusi* 13, no. 1 (2016): 1.
- Horvath, Barna. "Rights of Man." *American Book Review* 4, no. 4 (1955): 539–573. https://watermark.silverchair.com/ajcl0539.pdf?token=AQECAHi208BE49Ooan9kkhW_Ercy7Dm3ZL_9Cf3qfKAc485ysgAAAt8wggLbBgkqhkiG9w0BBwagggLMMIICyAIBADCCAsEGCSqGSIb3DQEHATAeBgIghkgBZQMEAS4wEQQMLUVPuB4wXphgVbdcAgEQgIIckpxirUKuXS-oVIAAVecP1oEMuQl6SY0c5FvgAhK4cFEEcj.
- Latipulhayat, Atip. "Khazanah: John Austin." *Padjajaran Jurnal Ilmu Hukum* 3, no. 2 (2016): 436–447.
- Manan, Abdul. "Penemuan Hukum Oleh Hakim Dalam Praktek Hukum Acara Di Peradilan Agama." *Jurnal Hukum dan Peradilan* 2, no. 2 (2013): 189.
- Manao, Disiplin F. "Pertanggungjawaban penyalahgunaan wewenang pejabat pemerintah menurut hukum administrasi dihubungkan dengan tindak pidana korupsi." Program Doktor Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Katolik Parahyangan, 2017.

- Ningrum, Valencia Prasetyo, dan Yuliya Safitri. "Sistem Pembuktian Elektronik pada Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Electronic Evidence System in the Procedural Law of the State Administrative Court" 2, no. 08 (2022): 1357–1367.
- Podhrazky, Milan. "A Comparative Analysis of The Bodies in Charge of Electoral Supervision, Especially The Judicial Ones (The Czech Case)." 1–11. European Commission For Democracy Through Law, 2009.
- Putrijanti, Aju, dan Lapon Leonard. "Kompetensi Peratun Untuk Memeriksa Unsur Penyalahgunaan Wewenang." *Jurnal IUS Kajian Hukum dan Keadilan* 7, no. 1 (April 23, 2019): 108–127.
- Rahman, Alif Fachrul. "Melanjutkan Proses Hukum Kasus Gratifikasi Wakil Ketua KPK." *Detik.com*. Last modified 2022. <https://news.detik.com/kolom/d-6199550/melanjutkan-proses-hukum-kasus-gratifikasi-wakil-ketua-kpk>.
- Ramaswami, V, dan V Ramaswamy. "' DETOURNEMENT DE POUVOIR' IN INDIAN LAW." *Journal of the Indian Law Institute* 3, no. 1 (1961): 1–14.
- Sahlan, Muhammad. "Unsur Menyalahgunakan Kewenangan dalam Tindak Pidana Korupsi sebagai Kompetensi Absolut Peradilan Administrasi." *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 23, no. 2 (2016): 271–293.
- Suhariyanto, Budi. "Persinggungan Kewenangan Mengadili Penyalahgunaan Diskresi antara Pengadilan TUN dan Pengadilan Tipikor." *Jurnal Hukum dan Peradilan* 7, no. 2 (2018): 213–236.
- Supardjaja. "Ajaran Sifat Melawan Hukum Materiil Dalam Pidana Indonesia (studi kasus tentang Penerapan dan Perkembangannya dalam Yurisprudensi)." Disertasi, Fakultas Universitas Padjadjaran, 1994.
- Toule, Elsa Rina Maya. "Rule of Law and Rule of Ethic in Law Enforcement in Indonesia." *Sasi* 28, no. 1 (2022): 56–67.
- Yulius. "Kata kunci: Makna, Kewenangan, Penegakan Hukum." *Jurnal Hukum dan Peradilan Hukum dan Peradilan* 4, no. 3 (2015): 361–384.

C. Internet

- Rachman, Alif Fachrul. "Melanjutkan Proses Hukum Kasus Gratifikasi Wakil Ketua KPK." *Detik.com*. Last modified 2022. <https://news.detik.com/kolom/d6199550/melanjutkan-proses-hukum-kasus-gratifikasi-wakil-ketua-kpk>.
- <https://kbbi.web.id/salah%20guna.menyalahgunakan>

BIODATA PENULIS

M Reza Baihaki, S.H., M.H.: Kelahiran Biak, 04 Februari 1994, merupakan lulusan Pondok Modern Darussalam Gontor (SMP dan SMA) yang kemudian melanjutkan pendidikannya di Universitas Islam Negeri (UIN) Syarif Hidayatullah Jakarta (Strata 1) dan Universitas Indonesia (Strata 2) dengan konsentrasi studi Ilmu Hukum (Kenegaraan) Administrasi Pemerintahan. Saat ini, Baihaki merupakan Pegawai Negeri Sipil (PNS) di Lingkungan Instansi Mahkamah Agung yang bertugas di Pengadilan Negeri Payakumbuh, Provinsi Sumatera Barat.

Alif Fachrul Rachman, S.H.: Menyelesaikan Studi S1 dari Fakultas Syariah dan Hukum UIN Syarif Hidayatullah Jakarta. Berdasarkan pengalamannya sebagai mahasiswa, tercatat berhasil meraih beberapa juara dalam kompetisi bidang hukum, seperti Juara 2 lomba Debat Hukum pekan hukum UIN Jakarta (2019), Semifinalis Pancasila Debate Competition (2019), Peserta Lomba Debat Hukum Padjadjaran Law Fair (2020), Semifinalis Lomba Debat Hukum Diponegoro Law Fair (2020), dan Juara 1 Lomba Debat Hukum tingkat nasional INTEGRITY Scholarship (2021). Di samping itu, yang bersangkutan juga aktif menulis di berbagai media nasional. Memulai karir sebagai peneliti muda pada Pusat Studi Konstitusi dan Legislasi Nasional (Poskolegnas) UIN Syarif Hidayatullah Jakarta dalam program KKN mahasiswa (2021). Kini, Alif adalah *Associate at* Indrayana Centre For Government, Constitution, and Society (INTEGRITY) *Law Firm*. Sejak bergabung bersama INTEGRITY *Law Firm* (2022 - sekarang), yang bersangkutan aktif terlibat dalam berbagai penanganan kasus hukum (litigasi), seperti gugatan TUN dan Perbuatan Melawan Hukum oleh Pemerintah di PTUN, Uji Materiil maupun Formil di MA dan MK, dan Pra-Peradilan di Pengadilan Negeri, serta pelbagai masalah hukum lainnya yang berkaitan dengan Hukum Administrasi Negara, Hukum Tata Negara, dan Hukum Pidana.