

**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:

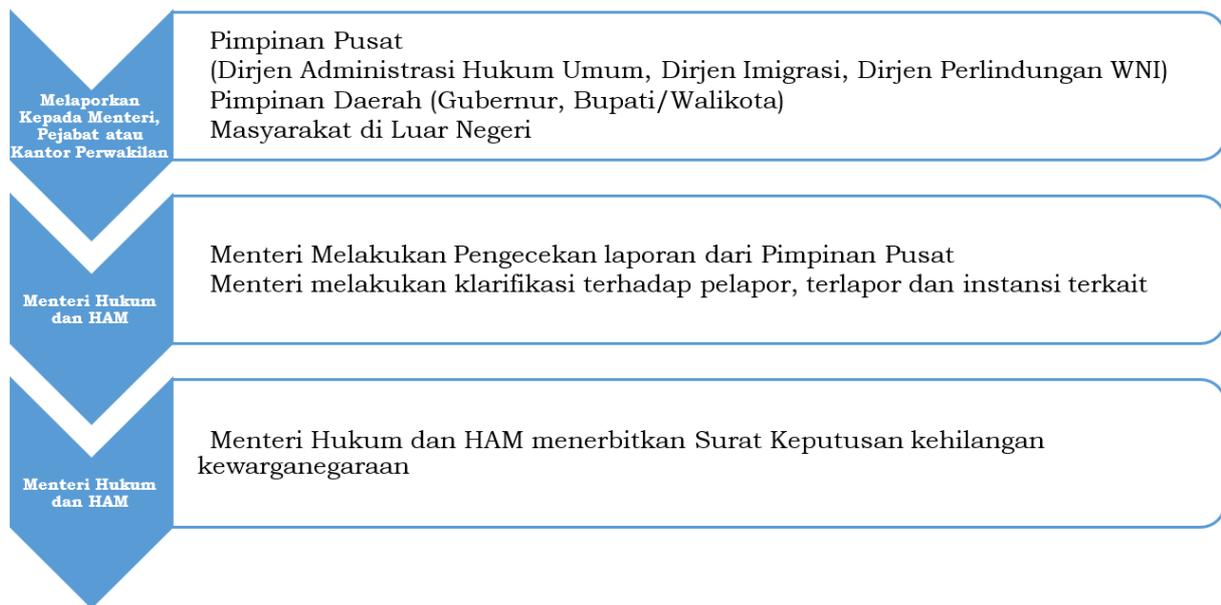
1. memperoleh kewarganegaraan lain atas kemauannya sendiri;
2. tidak menolak atau tidak melepaskan kewarganegaraan lain, sedangkan orang yang bersangkutan mendapat kesempatan untuk itu;
3. dinyatakan hilang kewarganegaraannya oleh Presiden atas permohonannya sendiri, yang bersangkutan sudah berusia 18 (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.