

**PRAKTIK ABUSIVE EXECUTIVE POWER PADA PEMILU 2024:
IMPLIKASINYA TERHADAP DEMOKRASI INDONESIA DAN UPAYA
MEMULIHKANNYA**

Muhammad Rifai Yusuf

Universitas Gadjah Mada, Sleman, Indonesia

E-mail: md.rifaiyusuf@gmail.com

ABSTRAK

Penelitian ini berupaya menganalisis aspek legal-konstitusional penggunaan kekuasaan negara oleh pemegang dan pelaksana cabang kekuasaan eksekutif (Presiden beserta jajarannya) dalam menggalang dukungan bagi kandidat tertentu khususnya pada pemilihan Presiden dan Wakil Presiden 2024 serta implikasinya terhadap demokrasi. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui tiga hal yakni pertama, dalam kondisi semacam apa *abusive executive power* terjadi. Kedua, dalam hal apa sarana legal-konstitusional mengizinkan Presiden beserta jajarannya terlibat dalam kampanye. Ketiga, bagaimana implikasi *abusive executive power* terhadap demokrasi serta upaya memulihkannya. Penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif berdasarkan data sekunder dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Hasil penelitian menunjukkan pertama, *abusive executive power* oleh presiden beserta jajarannya terjadi dengan melanggar prinsip konstitusional Pemilu terutama adil dan prinsip *good governance*. Kedua, aturan legal-konstitusional memberikan hak berkampanye secara terbatas kepada presiden, yakni dalam hal dirinya mencalonkan kembali pada periode kedua. Ketiga, persoalan kedua menyumbang pada kemunduran demokrasi di Indonesia karena penggunaan kekuasaan negara untuk mendukung salah satu kandidat dalam pemilihan Presiden dan Wakil Presiden menegasikan penyelenggaraan Pemilu yang adil. Dibutuhkan reformulasi terhadap aturan hukum Pemilu dengan mendesain adaptabilitasnya terhadap prinsip-prinsip *good governance* dan batasan yang jelas terkait keterlibatan presiden dalam kampanye.

Kata Kunci: penyalahgunaan kekuasaan, eksekutif, Pemilu 2024, demokrasi

**ABUSIVE EXECUTIVE POWER IN 2024 GENERAL ELECTIONS: ITS
IMPACT ON INDONESIA'S DEMOCRACY AND WAYS TO RECOVER IT**

ABSTRACT

This research seeks to analyze the legal-constitutional aspects of the use of state power by holders and executors of the executive branch of power (the president and his officials) in raising support for certain candidates, especially in the 2024 presidential election and their impact on democracy. This research aims to address three issues, namely first, under what conditions does abusive executive power occur. Second, to under what condition the legal-constitutional means allow the President and his staff to be involved in the campaign. Third, how the impact of abusive executive power on democracy and how to recover it. The research used is normative legal research based on secondary data using a statutory approach and conceptual approach. This research shows that first, legal-constitutional rules provide limited campaign rights to the President, namely in the event that he runs for election in his second period. Second, abuse of executive power by the President and his staff occurs by violating constitutional principles, especially fair elections and good governance principles. Third, the second issue contributes to the backward of democracy in

Indonesia because the use of state power to support one candidate in the election of the President and Vice President negates the implementation of fair elections. Reformulation of the electoral law is needed by designing its adaptability to the principles of good governance and clear limits on the President's involvement in the campaign.

Keywords: *abuse of power, executive, 2024 elections, democracy*

PENDAHULUAN

Pemilihan umum (Pemilu) adalah salah satu komponen fundamental dalam sistem demokrasi representatif yang sehat (Moncrieffe, 1998: 395) yang berfungsi sebagai mekanisme untuk menilai dan mengonfirmasi kehendak rakyat dalam menentukan wakil-wakilnya atau mengevaluasi kinerja mereka sebelumnya (Bertelli, 2023: 8). Di Indonesia, Pemilu diatur baik pada tataran konstitusi khususnya Pasal 22E UUD NRI 1945 dan UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (UU Pemilu) beserta perubahannya. Pengaturannya di level konstitusi secara prinsipil menjadikan Pemilu sebagai instrumen politik yang menopang ketatanegaraan, dalam hal ini demokrasi sebagai salah satu pilar negara hukum (Asshiddiqie, 2005: 131), terlebih dengan mengingat eksklusivitas muatan materi konstitusi (Manan & Harijanti, 2015: 45). Adapun pengaturannya dalam undang-undang organik sebagai penjabaran sistem tata laksana Pemilu yang konstitusional baik dalam arti sempit bersesuaian dengan prinsip demokrasi maupun luas mencakup keseluruhan norma konstitusi yang saling berkaitan.

Aspek formalia konstitusi tersebut tidak selalu dipraktikkan dengan konsisten. Berkaca pada Pemilu 2024 lalu khususnya pemilihan presiden dan wakil presiden (pilpres), kita dapat melihat bahwa aspek paradigmatis Pemilu yang jujur dan adil menghadapi kompleksitas persoalannya dimana kelemahan aturan teknis Pemilu secara pragmatik menjadi celah legitimasi presiden beserta jajarannya selaku penyelenggara negara berdiri secara parsial mendukung kandidat tertentu. Hal ini ditunjukkan dengan sikap terang-terangan Presiden Joko Widodo pada saat pra-pilpres yang menyatakan tidak akan netral dalam pilpres 2024 dengan alasan tanggung jawab moral sebagai presiden untuk kepentingan negara serta menyiapkan transisi pemerintahan (Safitri, 2023: 2). Lebih lanjut, dalam menanggapi pertanyaan pers terkait keterlibatan menteri dalam kampanye, Presiden Joko Widodo menunjukkan Pasal 281 dan Pasal 299 UU Pemilu sebagai justifikasi normatif hak presiden dan wakil presiden beserta jajarannya untuk berkampanye (E. Safitri, 2024; BPMI Setpres, 2024: 2). Keberpihakan seseorang dalam kapasitasnya sebagai pejabat publik dan/atau penyelenggara negara menimbulkan kesulitan tersendiri dalam membangun kepercayaan publik bahwa sumber daya negara sebagai aset publik benar-

benar tidak digunakan untuk agenda politik parsial pemerintah baik dalam bentuk sumber daya manusia, kewenangan, maupun program-program pemerintah yang populis seperti bansos yang dituduhkan banyak pihak menjadi komoditas politik presiden (Rachman, 2024: 1) sebagai bentuk *pork-barrel politics* (Sulistya, 2024b), kendati pihak pemerintah membantah (Yanwardhana, 2024: 2).

Fakta dan efek negatif keberpihakan pemegang kekuasaan eksekutif terkonfirmasi oleh Mahkamah Konstitusi (MK) dalam sengketa pilpres 2024 melalui perkara normor 1/PHPU.PRES-XXII/2024 dan perkara nomor 2/PHPU.PRES-XXII/2024. Pendapat mayoritas hakim sebagaimana tertuang dalam amar putusan kedua perkara *a quo* menolak permohonan pemohon, namun pendapat berbeda (*dissenting opinion*) yang disampaikan tiga hakim lainnya yakni Hakim Konstitusi Saldi Isra, Hakim Konstitusi Enny Nurbaningsih, dan Hakim Konstitusi Arief Hidayat mengamini kecurangan yang didalilkan pemohon (beralasan menurut hukum) berupa ketidaknetralan penyelenggara negara dan aparatur sipil negara serta penggelontoran bansos yang turut menyumbang dukungan bagi pasangan calon tertentu, *in casu* pasangan calon nomor urut dua sebagai pemenang. Bertolak dari fakta ini, penegakan prinsip jujur dan adil dalam Pemilu tampaknya memerlukan instrumen hukum yang memungkinkan pencegahan terhadap pelanggarannya, terutama dari sisi pengaturan hak politik penyelenggara negara atas keterlibatannya dalam Pemilu. Melalui perbaikan instrumental hukum ini diharapkan bahwa kelemahan dari norma umum konstitusi dan ketidaklengkapan dari aturan teknis Pemilu tidak menjadi dasar pembenaran dari sisi legisme untuk semata-mata memanfaatkan aturan organik tanpa berpegang pada nilai konstitusi dan konstitusionalisme yang secara mendasar diperkuat sejak 23 tahun lalu sebagai tonggak transisi dari rezim otoritarianisme kepada sistem politik yang demokratis.

Persoalan ini telah diulas dalam beberapa penelitian terdahulu. Diantaranya penelitian terhadap netralitas presiden dan implikasinya terhadap persepsi masyarakat, stabilitas politik dan integritas demokrasi (Baihaqi, 2024: 10, 59). Netralitas presiden dan penyelenggara negara lainnya, politisasi program pemerintah dalam hal ini bansos, dan problematika putusan MK Nomor 90/PUU-XXI/2023 sebagai bagian dinamika pilpres 2024 turut dibahas. Penelitian tersebut menunjukkan urgensi netralitas presiden dalam proses Pemilu, terutama saat kampanye, untuk menghindari penyalahgunaan wewenang. Pada saat yang sama, landasan normatif yang mengatur kewajiban netralitas aparatur sipil negara juga dikemukakan. Persoalan hukum netralitas presiden juga diteliti oleh Zeydan (Zeydan, 2024: 3, 67) dimana terkait hak presiden berkampanye ditunjukkan bersifat terbatas sebagaimana diatur UU Pemilu. Dalam soal netralitas, data pelanggaran oleh presiden dan koalisinya, termasuk

penyelenggara negara yang secara politik terafiliasi dengan presiden pada Pemilu 2024, dikemukakan penulis, namun penegakan terhadap asas dan prinsip penting Pemilu khususnya netralitas pejabat negara masih lemah.

Pada pokok persoalan yang sama, Mukhlis *et al* mengemukakan urgensi pembatasan hak dan kewenangan presiden pada Pemilu yakni untuk menjamin kekuatan politik yang seimbang antar kontestan (keadilan kompetisi) dan mencegah penyalahgunaan wewenang dalam hal penggunaan sumber daya negara untuk tujuan politik kandidat tertentu, termasuk di dalamnya berupa kebijakan-kebijakan yang dibuat presiden (Mukhlis *et al.*, 2024:275). Lebih lanjut, Suryanata dan Mubarrak mengulas pendapat berbeda (*dissenting opinion*) tiga Hakim Konstitusi dalam perkara perselisihan hasil pemilihan umum (PHPU) pilpres dalam perkara nomor 1/PHPU.PRES XXII/2024 dalam menyoroti netralitas presiden beserta jajarannya dan temuan kecurangan dalam putusan *a quo*. Tulisan tersebut juga menunjukkan adanya celah dan kelemahan aturan kePemiluan yang tidak dapat secara tegas memotret tindakan dan kebijakan presiden yang ditujukan untuk kepentingan politik elektoral yang diindikasikan dengan berbagai penafsiran berbeda. Atas dasar kelemahan ini penulis menyarankan pembentukan UU khusus yang mengatur lembaga kepresidenan beserta *rule of ethics* untuk melengkapi celah hukum dimaksud (Suryanata dan Mubarrak, 2024: 12181).

Penelitian ini berusaha untuk melengkapi kajian terdahulu dengan menaruh perhatian pada hubungan konsekuensial negatif antara *abusive executive power* dengan regresi atau kemunduran demokrasi sebagai akibatnya dalam konteks Pemilu khususnya pilpres 2024. Limitasi hak kampanye presiden dan pejabat negara lainnya sebagaimana telah diulas dalam penelitian-penelitian sebelumnya khususnya oleh Baihaqi dan Zeydan juga akan diulas lebih jauh sehingga tidak terbatas pada syarat administratif kebolehan berkampanye namun juga memotret keadaan spesifik hak kampanye terbatas presiden yakni terkait status presiden pada periode tertentu dan untuk siapa kampanye dilakukan. Selanjutnya akan ditawarkan model pemulihan yang dapat diambil atas regresi demokrasi yang terjadi. Penulis terutama meminjam konsep *democratic back-sliding* dalam studi hukum tata negara untuk menjelaskan bagaimana pemegang kekuasaan eksekutif, atau secara umum pemimpin dan penyelenggara negara, seringkali menjadi aktor utama dalam terjadinya regresi demokrasi. Konsep *democratic front-sliding* kemudian penulis gunakan untuk merumuskan rekomendasi perbaikan hukum Pemilu di Indonesia. Beberapa aspek di dalam konsep tersebut akan dikontekstualisasikan dengan realitas hukum di Indonesia. Dua konsep tersebut terutama dielaborasi dari teorisasi Aziz Z. Huq dan Tom Ginsburg.

Selain itu, akan diuraikan teorisasi *abusive executive power* untuk menjelaskan permasalahan yang dikaji, dimana secara spesifik istilah

dimaksud memiliki dua komponen yakni pertama *abuse of power*, mengacu pada penyalahgunaan kekuasaan oleh seseorang pada jabatan tertentu untuk mendapatkan manfaat pribadi atau menggunakan kekuasaannya dengan cara-cara yang tidak etis, bertentangan dengan hukum, atau merugikan pihak lain (Friedrich, 1963: 159). Kedua *abuse of executive* yang secara spesifik berkaitan dengan penyalahgunaan kekuasaan oleh seseorang pada jabatan atau fungsi eksekutif, terutama di dalam pemerintahan. Ancaman terhadap demokrasi, *rule of law*, dan kepercayaan publik adalah konsekuensinya. Bentuk-bentuk konkret tindakan *abusive executive power* akan dijabarkan lebih lanjut dalam pembahasan.

Jawaban terhadap persoalan yang dikemukakan akan disistematisasi melalui tiga fokus utama tulisan yang akan dibahas secara berurutan. Bagian pertama tulisan akan mengeksplorasi kondisi-kondisi spesifik dimana penyalahgunaan kekuasaan eksekutif dapat terjadi. Ini termasuk identifikasi bentuk-bentuk penyalahgunaan kekuasaan serta bagaimana praktik-praktik tersebut melanggar prinsip-prinsip konstitusional Pemilu dan prinsip *good governance*. Bagian kedua tulisan akan menjabarkan analisis normatif untuk mengetahui bagaimana sarana legal-konstitusional yang ada mengizinkan presiden beserta jajarannya untuk berpartisipasi dalam kegiatan kampanye, serta batasan-batasan apa yang berlaku untuk memastikan keterlibatan tersebut tidak merugikan proses Pemilu. Bagian terakhir penelitian juga akan mengevaluasi implikasi dari penyalahgunaan kekuasaan eksekutif terhadap demokrasi, serta menawarkan upaya konstruktif yang dapat dilakukan untuk memulihkan dan memperkuat integritas proses Pemilu dan sistem demokrasi secara keseluruhan.

METODE PENELITIAN

Penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan konseptual (*conceptual approach*) (Marzuki, 2005: 166). Pendekatan perundang-undangan dilakukan untuk menelusuri dan menganalisis secara mendalam dan objektif ketentuan hukum terkait kePemiluan dan kaitannya dengan hak presiden dan/atau penyelenggara negara lainnya dalam proses Pemilu, khususnya kampanye. Pendekatan konseptual digunakan untuk mendapat pemahaman tertentu melalui pandangan dan doktrin-doktrin hukum yang berkembang terutama memberikan penjelasan terkait *abusive executive power* serta *democratic back-sliding* dan *democratic front-sliding*. Data yang digunakan adalah data sekunder mencakup bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Bahan hukum primer utamanya adalah UUD NRI 1945 Pasal 22E yang mengatur Pemilu dan UU Pemilu sebagai turunannya. Bahan hukum ini terutama dianalisis dalam memberikan gambaran normatif tentang prinsip Pemilu dan hak politik presiden serta penyelenggara negara lainnya dalam Pemilu.

Bahan hukum sekunder yang digunakan berupa buku teks, artikel jurnal, maupun penelitian hukum terdahulu yang terkait dengan topik penelitian ini, khususnya literatur yang membahas kekuasaan eksekutif, penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*), serta regresi dan pemulihan demokrasi. Analisis terhadap bahan hukum sekunder kemudian akan menjelaskan bagaimana *abusive executive power* terjadi serta implikasinya bagi demokrasi. Adapun bahan hukum tersier digunakan untuk membantu memberikan penjelasan atau keterangan lebih lanjut terhadap bahan hukum primer dan sekunder berupa kamus, artikel dalam website yang mencakup penjelasan suatu istilah, serta berita pada media cetak atau elektronik relevan terutama yang merangkum fakta-fakta selama proses Pemilu 2024. Bahan-bahan hukum dikumpulkan dan diklasifikasi melalui studi kepustakaan atau dokumen (Taufan, 2018: 217) untuk dikelompokkan serta diuji dan dianalisis secara deskriptif kualitatif dengan teori, asas, dan norma hukum yang ada untuk menjawab permasalahan (Ginting & Wicaksono, 2020: 406).

HASIL DAN PEMBAHASAN

***Abusive Executive Power* dalam Konteks Pilpres di Indonesia**

Executive power atau kekuasaan eksekutif secara sederhana adalah cabang kekuasaan yang melaksanakan undang-undang (Mortenson, 2020: 1315; Mansfield, 1987: 237) dan memiliki kewenangan tertinggi di bidang administrasi pemerintahan (Rahmawan *et al.*, 2024: 41), kekuasaan ini dalam konteks Indonesia dilaksanakan presiden sebagaimana diatur Bab III UUD NRI 1945. Signifikansinya lebih besar daripada cabang kekuasaan legislatif dan yudikatif. Dikatakan, "*executive power is a power with significant content but ill-defined limits*" (Moore, 2017: 7), natur-nya sebagai pelaksana dari kekuasaan umum untuk melaksanakan fungsi-fungsi pemerintahan lain di luar yurisdiksi legislatif dan yudikatif. Kekuasaan eksekutif sangatlah luas (Hamilton *et al.*, 2008: 380).

Penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*), terutama di wilayah eskeskutif, dalam tulisan ini mengacu pada apa yang berkembang di Perancis sebagai *détournement de pouvoir* yang terjadi manakala kendati pemegang kekuasaan administratif bertindak di wilayah yurisdiksinya, melalui prosedur yang sesuai, dan menghormati ketentuan perundang-undangan yang mengatur tindakan-tindakannya, namun Ia menggunakan kekuasaannya untuk tujuan-tujuan selain daripada yang sesungguhnya diberikan, penyalahgunaan kekuasaan adalah pelanggaran terhadap semangat hukum (*the abuse of power is a violation of the spirit of the law*) (ABA, 1953: 29).

Sebagai penegasan dapat diacu pandangan Friedrich bahwa *abuse of power* mengacu pada penyalahgunaan kekuasaan oleh seseorang pada

jabatan (publik) tertentu untuk mendapatkan manfaat pribadi atau menggunakan kekuasaannya dengan cara-cara yang tidak etis, bertentangan dengan hukum, atau merugikan pihak lain (Friedrich, 1963: 159). Perlu dibedakan disini perkataan 'hukum' dan 'perundang-undangan' atau hanya 'prosedur'. Yang pertama bersifat prinsipil, sementara yang disebut belakangan teknis. *Abuse of power* terjadi melalui beragam bentuk, dari mengabaikan hak-hak warga masyarakat hingga memanipulasi sistem ketatanegaraan dan administrasi untuk keuntungan pribadi (Friedrich, 1963: 160. Misalnya pejabat publik yang menggunakan dana publik untuk kepentingan pribadi atau mempengaruhi pengambilan keputusan/kebijakan semata-mata demi kepentingannya (Maulana & Umein, 2021: 114; Rotberg, 2003: 3).

Abusive executive power secara spesifik berkaitan dengan penyalahgunaan kekuasaan oleh seseorang pada jabatan atau fungsi eksekutif, terutama di dalam pemerintahan. Menggunakan pengertian ini, istilah *abusive executive power* dapat dipahami sebagai penggunaan kekuasaan eksekutif oleh presiden untuk tujuan-tujuan yang tidak dikehendaki oleh konstitusi sebagai sumber utama kewenangan presiden dalam sistem pemerintahan Indonesia. Penyalahgunaan kekuasaan jenis ini berbahaya karena eksekutif memegang kontrol yang signifikan terhadap fungsi-fungsi pemerintahan, seperti penegakan hukum, keamanan nasional, dan administrasi publik. Ancaman terhadap demokrasi, *rule of law*, dan kepercayaan publik adalah konsekuensinya. Manifestasi umum dari *abusive executive power* mencakup ekspansi pengaruh (*executive overreach*), mendegradasi kebebasan berpendapat, memanipulasi sistem hukum, dan menyalahgunakan penegakan hukum untuk keuntungan politik pribadi (Vermeule & Posner, 2011: 7).

Penyalahgunaan atau penggunaan wewenang berlebih oleh pejabat pemerintah di dalam kekuasaan eksekutif, *in casu* presiden dan jajarannya mencakup tindakan yang melanggar hukum secara tidak terang-terangan baik dalam tataran formil maupun prinsipil, melemahkan institusi demokrasi, atau mengabaikan proses *checks and balances* yang dirancang untuk mencegah pelanggaran/penyalahgunaan tersebut. Diantara contoh lainnya *pertama*, pengambilan keputusan sepihak atau sentralistis, bisa dalam bentuk pengambilan kebijakan yang nir-partisipasi substantif baik dari cabang kekuasaan lain atau pemangku kepentingan terkait. *Kedua*, menghambat perbedaan pendapat, yakni menggunakan kekuasaan untuk membungkam atau mengintimidasi lawan politik, media, atau aktivis yang mengkritik pemerintah. *Ketiga*, korupsi, kolusi, dan nepotisme, dengan melakukan kegiatan yang menguntungkan diri sendiri atau orang lain termasuk keluarga dengan mengorbankan dan/atau memanfaatkan sumber daya publik atau negara.

Keempat, merusak norma dan institusi demokrasi, dengan melemahkan atau mengabaikan ketentuan konstitusional, independensi peradilan, dan aspek pendukung prinsip demokrasi lainnya, dilakukan secara perlahan (Scheppelle, 2018, p. 545). *Kelima*, pelanggaran HAM, melampaui batas-batas hukum dengan cara-cara yang merugikan hak-hak atau kebebasan individu. Penyalahgunaan kekuasaan eksekutif dapat menyebabkan ketidakstabilan politik yang signifikan, merusak kepercayaan publik, dan merusak lembaga-lembaga demokrasi (Pratt, 1991: 101). Perlindungan seperti pengadilan yang independen, pengawasan legislatif, dan pers yang bebas sangat penting untuk tetap menempatkan kekuasaan eksekutif dalam pengawasan dan mencegah penyalahgunaan kekuasaan.

Parameter ini dapat dipersempit secara spesifik untuk menilai keterkaitannya dengan demokrasi. Posisi Pemilu sebagai salah satu komponen fundamental dalam sistem demokrasi representatif yang sehat (Moncrieffe, 1998: 395) menjadikannya variabel paling dasar untuk menilai kualitas demokrasi. Dengan kata lain, baik buruknya kualitas penyelenggaraan Pemilu akan mempengaruhi kualitas demokrasi. Lantas dalam kondisi seperti apa *abusive executive power* terjadi dalam penyelenggaraan Pemilu. Untuk menjawab ini, perlu dikemukakan wilayah kewenangan eksekutif yang yang berpotensi disalahgunakan dalam Pemilu. Hal ini terutama dapat dicarikan sumber utama kewenangannya dari UUD NRI 1945.

Tabel 1.

Kewenangan Konstitusional Presiden dengan Resiko Abuse of Power dalam Pemilu

UUD NRI 1945	
Pasal dan Ayat	Muatan Pasal dan Ayat
Pasal 4 ayat (1)	Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar.
Pasal 5 ayat (1)	Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat.
Pasal 7	Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan.
Pasal 17 ayat (1) dan ayat (2)	Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara. Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden.

UUD NRI 1945	
Pasal dan Ayat	Muatan Pasal dan Ayat
Pasal 22 ayat (1)	Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang.
Pasal 23 ayat (2)	Rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah.

Sumber: diperoleh dari sumber data primer

Pasal 4 ayat (1) menempatkan presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan negara bermakna bahwa presiden sebagai aktor yang bertanggungjawab penuh atas penyelenggaraan pemerintahan atau eksekutif sebagai pelaku utama kekuasaan negara (Ranadireksa, 2009: 134, 216) terutama di bidang administrasi pemerintahan atau mengepalai setiap urusan riil rumah tangga negara (Prayitno, 2020: 463). Atas dasar ini presiden memiliki kewenangan untuk membentuk berbagai instrumen kebijakan, baik yang sifatnya demokratis maupun non-demokratis. Secara struktural, presiden sebagai kepala pemerintahan juga membentuk kabinet yang beranggotakan menteri-menteri. Hak konstitusional ini sebagaimana diatur Pasal 17 dimana presiden dibantu oleh menteri-menteri negara yang secara langsung diangkat dan diberhentikan oleh presiden. Hubungan hukum yang bersifat sub-orndinasi antara presiden dan para menterinya diperjelas dalam ketentuan Pasal 1 angka 2 *juncto* Pasal 3 UU No. 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara. Posisi ini secara politis kemudian mengharuskan setiap menteri selaras dengan kehendak politik presiden sehingga posisi menteri demikian tergantung pada presiden (Isra, 2020: 7). Bahkan jika ditarik lebih jauh, pengaruh presiden tidak hanya berhenti di jabatan menteri negara tapi hingga pejabat politik di daerah.

Potensi *abusive* juga muncul pada kewenangan presiden dalam mengajukan rancangan undang-undang sebagaimana diatur Pasal 5 ayat (1) terlebih ada kewenangan khusus dalam soal pengajuan rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara sebagaimana diatur Pasal 23 ayat (2) UUD NRI 1945. Dalam hal ihwal penyusunan APBN, presiden kemudian mengakomodasi program-program kerjanya yang secara politis akan menguatkan daya tawar presiden terlebih jika program-program yang diakomodir bersifat populis seperti subsidi barang dan jasa, infrastruktur, dan program lain yang memberi manfaat bagi sebagian besar kelompok masyarakat di kelas tertentu. Tentunya kewenangan ini bukan serta merta

dapat dieksekusi (Tjandra, 2023: 57) mengingat proses legislasi tidak dilakukan sepihak oleh pemerintah melainkan harus dibahas bersama dengan DPR bahkan DPD. Namun proses legislasi sendiri bukanlah suatu proses netral tanpa unsur kepentingan politik (Mochtar, 2022: 58), nyatanya kita dapat melihat dinamika ketika rancangan undang-undang pemerintah sulit disetujui lantaran koalisi partai pemerintah di DPR minoritas. Namun hal sebaliknya dapat terjadi, pemerintah dengan mudah dapat menggolkan kebijakan politiknya melalui DPR lantaran sebagian besar yang duduk di DPR adalah partai pendukung pemerintah.

Contoh konkret yang terjadi, sekaligus menyinggung potensi *abusive executive* melalui Perppu, saat UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja diujikan ke MK. Saat MK memutuskan melalui putusan nomor 91/PUU-XVII/2020 bahwa UU *a quo* harus diperbaiki dengan jangka waktu dua tahun presiden justru menerbitkan Perppu No.2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja yang memberlakukan kembali UU Cipta Kerja yang telah dibatalkan secara bersyarat. Faktanya, DPR kala itu justru menyetujui Perppu yang diterbitkan oleh presiden alih-alih menindaklanjuti putusan MK. Kewenangan presiden untuk menetapkan Perppu sebagaimana diatur Pasal 22 ayat (1) UUD NRI 1945 ini juga sangat riskan ketika Perppu dikeluarkan untuk mendesain ulang ketentuan-ketentuan dalam aturan kePemiluan, ditambah jika kelompok partai yang mendukung presiden adalah mayoritas di DPR. Kemunduran demokrasi selalu ditandai dengan kuatnya kepentingan mayoritas aktor politik di pemerintahan (Grillo *et al.*, 2024: 382).

Dalam konteks Pemilu, khususnya pilpres sendiri, maka kita patut melihat bentuk-bentuk *abusive executive power* yang relevan, dan berdasarkan fakta yang terjadi maka bentuk-bentuk yang mengemuka adalah terkait kolusi dan nepotisme yang kuat, dengan melakukan kegiatan yang menguntungkan diri sendiri atau orang lain termasuk keluarga dengan mengorbankan dan/atau memanfaatkan sumber daya publik atau negara. Ini dapat dilihat dalam proses Pemilu yang kemudian meloloskan wakil presiden terpilih pada pilpres 2024 sebagai cara yang problematis (Widadio, 2024: 1), hal mana keterlibatan presiden secara jelas dan nyata ditunjukkan dengan pernyataannya untuk tidak netral dalam pilpres 2024 (Safitri, 2023: 2). Ini juga secara mendasar merusak norma dan institusi demokrasi, dengan melemahkan atau mengabaikan ketentuan konstitusional, independensi peradilan dalam hal ini MK (Belia, 2023:2; Prabowo, 2023: 1), dan aspek pendukung prinsip demokrasi lainnya. Penggunaan aturan legal yang bertentangan dengan 'semangat hukum' sebagai komponen *abusive* juga terjadi dalam hal justifikasi normatif hak presiden dan wakil presiden beserta jajarannya untuk berkampanye (E. Safitri, 2024).

Batasan Legal-konstitusional Keterlibatan Presiden dalam Kampanye Pilpres

Istilah legal-konstitusional digunakan dalam tulisan ini untuk menjelaskan aspek normatif konstitusi (formalia konstitusi) perihal Pemilu beserta prinsip-prinsipnya serta aspek teknis pada tataran peraturan organik yang secara khusus memetakan hak presiden beserta jajarannya sebagai pejabat negara dan penyelenggara pemerintahan untuk turut serta dalam kampanye.

Norma konstitusi tidak mengatur hal apapun terkait kampanye politik. Aturan main terkait teknis kampanye Pemilu diatur lebih lanjut dengan undang-undang organik melalui UU Pemilu. Sepanjang terkait norma konstitusi, pengaturan Pemilu yang secara khusus diatur Pasal 22E UUD NRI 1945 hanya mencakup tiga hal. *Pertama*, prinsip Pemilu yakni bahwa Pemilu harus dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dengan pelaksanaan secara periodik setiap lima tahun sekali. *Kedua*, subjek yang dipilih yakni anggota DPR, anggota DPD, presiden dan wakil presiden, dan anggota DPRD. *Ketiga*, klasifikasi peserta Pemilu dimana untuk DPR dan DPRD adalah partai politik, sementara untuk DPD adalah perseorangan. Tidak disebutkan untuk presiden dan wakil presiden. *Keempat*, penyelenggara Pemilu yakni oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Selanjutnya Pasal 22E *a quo* memerintahkan pengaturan lebih lanjut Pemilu dengan undang-undang (*open legal policy*).

Teknis pengaturan kampanye hanya ditemukan di dalam UU Pemilu sebagai amanat Pasal 22E *a quo* diatur secara khusus di dalam Bab VII tentang kampanye Pemilu untuk pemilihan presiden dan wakil presiden, anggota DPR, DPD, dan DPRD. Khususnya kampanye presiden, ditemukan setidaknya terdapat 9 (sembilan) pasal yang mengatur, yakni Pasal 281, Pasal 299, Pasal 300, Pasal 301, Pasal 302, Pasal 303, Pasal 304, Pasal 305 dan Pasal 306. Berangkat dari Pasal 299 bagian kedelapan Bab VII mengenai kampanye Pemilu oleh presiden dan wakil presiden dan pejabat negara lainnya, presiden dan wakil presiden menurut ayat (1) Pasal 299 *a quo* memiliki hak untuk melaksanakan kampanye. Hal mana menjadi justifikasi Presiden Joko Widodo dalam keterangannya di Istana Kepresidenan Bogor pada 26 Januari 2024 (E. Safitri, 2024) termasuk Pasal 281 sebagai dasar persyaratannya.

Kombinasi dua pasal *a quo* sekilas menjadi justifikasi keabsahan kampanye presiden tanpa perkecualian dari sisi kepentingan politik yang didukung. Terdapat pendapat bahwa Pasal 299 harus dimaknai untuk periode kedua presiden dan/atau wakil presiden namun tidak lengkap dalam menunjukkan dasar hukumnya (Nirwana, 2024: 5). Sementara jika dilakukan pembacaan secara sistematis maka Pasal 301 sendiri menjadi

justifikasi bahwa hak dimaksud dalam konteks presiden atau wakil presiden maju kembali untuk periode kedua. Pasal 301 *a quo* selengkapnya berbunyi:

"Presiden atau Wakil Presiden yang telah ditetapkan secara resmi oleh KPU sebagai calon Presiden atau calon Wakil Presiden dalam melaksanakan Kampanye Pemilu Presiden atau Wakil Presidene memperhatikan pelaksanaan tugas dan kewajiban sebagai Presiden atau Wakil Presiden".

Kedua pasal tersebut berada di dalam sesi bagian yang sama Bab VII UU Pemilu yang secara khusus mengatur kampanye Pemilu presiden dan wakil presiden dan pejabat negara lainnya. Artinya, hak presiden atau wakil presiden berkampanye dalam Pasal 299 dapat lebih lengkap dengan melihat konteks Pasal 301 tersebut.

Ketentuan lanjutan dari Pasal 301 yakni Pasal 304 yang mengatur larangan penggunaan fasilitas negara oleh presiden dan wakil presiden, pejabat negara, dan pejabat daerah dalam melaksanakan kampanye. Bahkan Pasal 305 memberikan pengecualian khusus pada jabatan presiden dan wakil presiden bahwa presiden dan wakil presiden yang menjadi calon presiden atau calon wakil presiden tetap mendapat fasilitas negara yang melekat seperti pengamanan, kesehatan, dan protokoler, tetap diberikan. Pemaknaan hak kampanye presiden dan wakil presiden dengan syarat ini merupakan rumusan normatif yang lazim dalam pengaturan hak. Misalnya adalah hak asasi manusia dalam Pasal 28A sampai dengan Pasal 28I UUD NRI 1945 yang pelaksanaannya ditentukan prasyarat lebih lanjut dengan undang-undang sebagaimana ditentukan Pasal 28J sebagai bentuk pengharmonisasian antara HAM dan konteks konstitusi (Neuman, 2003: 1870). Dari sisi hukum, perumusan norma hak selalu diikuti oleh prasyarat ataupun kewajiban sebagai dasar perolehan atau pelaksanaan hak tertentu atau batasannya (Terry, 1903: 186, 188). Korelasi keduanya adalah untuk mencapai keseimbangan dan berkontribusi pada tujuan keadilan (Corbin, 1924: 504).

Ketentuan lain dalam bab yang sama di bagian keempat terkait larangan dalam kampanye tampak pula peluang presiden atau wakil presiden terlibat dalam kampanye. Pasal 281 menyebutkan bahwa kampanye Pemilu yang mengikutsertakan presiden, wakil presiden, menteri, gubernur, wakil gubernur, bupati, wakil bupati, walikota, dan wakil walikota harus dengan ketentuan tidak menggunakan fasilitas dalam jabatannya, kecuali fasilitas pengamanan bagi pejabat negara sebagaimana diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan, dan menjalani cuti di luar tanggungan negara. Apakah ketentuan ini dapat menjadi justifikasi normatif bagi presiden atau wakil presiden untuk turut mendukung dan berkampanye bagi kandidat tertentu?

Kenyataannya Pasal 281 *a quo* diikuti dengan dua pasal setelahnya yakni Pasal 282 yang melarang pejabat negara, pejabat struktural, dan

pejabat fungsional dalam jabatan negeri, serta kepala desa membuat keputusan dan/atau melakukan tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu peserta Pemilu selama masa kampanye. Selain muatan keputusan dan/atau tindakan, Pasal 283 menambahkan bentuk lain, yakni tindakan yang mengarah kepada keberpihakan terhadap peserta Pemilu sebelum, selama, dan sesudah masa kampanye yang meliputi pertemuan, ajakan, imbauan, seruan atau pemberian barang kepada aparatur sipil negara dalam lingkungan unit kerja yang sama, anggota keluarga, dan masyarakat. Ketentuan ini kembali dipertegas oleh Pasal 306 yang masuk bagian kesembilan Bab VII UU Pemilu tentang peran pemerintah, TNI dan Kepolisian dalam kampanye. Pasal 306 *a quo* mengatur dua hal, pertama, pemerintah baik di tingkat pusat maupun daerah memberikan kesempatan yang sama kepada peserta Pemilu, pelaksana kampanye, dan tim kampanye dalam penggunaan fasilitas umum untuk menyampaikan materi kampanye Pemilu. Kedua, pemerintah baik di tingkat pusat maupun daerah termasuk TNI dan Kepolisian dilarang melakukan tindakan yang menguntungkan atau merugikan peserta Pemilu, pelaksana kampanye, dan tim kampanye.

Peran serta presiden beserta jajarannya yang secara parsial memberikan dukungan kepada salah satu pihak dalam kontestasi pemilihan presiden secara mutatis mutandis akan melanggar ketentuan Pasal 282, Pasal 283, dan Pasal 306 yang melarang presiden atau wakil presiden sebagai pejabat negara atau pemerintah, termasuk jajarannya yang merupakan alat kelengkapan negara, berpihak kepada salah satu peserta pilpres. Ketentuan-ketentuan ini memberikan kita batasan presiden terlibat dalam kampanye, yakni hanya ketika dirinya menjadi peserta Pemilu untuk periode kedua sebagaimana nyata diatur dalam Pasal 299, Pasal 301, dan Pasal 305. Perihal ketentuan larangan yang tidak memuat larangan secara tegas kepada presiden dan jajarannya untuk mendukung salah satu pasangan calon barangkali memang dapat dikatakan sebagai kelemahan UU Pemilu. Dikatakan kelemahan karena memang kekurangan rumusan normatif yang mengatur hak politik presiden tidaklah lengkap sehingga potensial, dan faktanya terjadi, melanggar prinsip Pemilu terutama adil sebagaimana ditentukan oleh konstitusi itu sendiri.

Kampanye memang tidak diatur di dalam UUD NRI 1945, namun ketiadaan norma pengaturnya di dalam UUD NRI 1945 tidak serta merta melepaskan sepenuhnya kampanye dari konstitusi. Hal ini didasarkan pada setidaknya dua hal mendasar. *Pertama*, baik secara hirarkis perundang-undangan maupun sumber hukum, dasar dari pembentukan UU Pemilu adalah UUD NRI 1945 sendiri tepatnya Pasal 22E. *Kedua*, UUD NRI 1945 sebagai konstitusi tertulis berisi prinsip-prinsip konstitusionalisme yang secara mendasar membatasi tindakan pemerintah agar tidak sewenang-wenang dan bertanggungjawab, bahkan dalam konteks modern memiliki

keterkaitan dengan prinsip-prinsip umum pemerintahan yang baik (*general legal principle of good governance*) (Atmadja, 2010: 18, 21). Tak luput pula dalam aspek demokrasi konstitusi secara prinsipil juga memuat demokrasi berkelanjutan (*sustainable democraton*) yang dapat melindungi ancaman baik dari luar maupun dari dalam pemerintahan (Hady, 2010: 16). Dengan demikian, konsekuensi logisnya adalah bahwa hal-hal yang secara eksplisit tidak ditentukan di dalam teks konstitusi juga menjadi norma pengatur bagi aturan organik, *in casu* UU Pemilu. Pemahaman semacam ini adalah pendekatan khusus dalam memahami konstitusi, untuk memahami makna dari suatu dokumen konstitusi maka kita tidak bisa hanya membaca teksnya, melainkan mempelajari dan memahami konteks dibaliknya.

Penjelasan demikian menjadi fundamen dalam memahami aspek Pemilu khususnya dalam menjawab pertanyaan dalam kondisi seperti apa sebenarnya presiden dapat terlibat pada kegiatan kampanye, bolehkah presiden dalam kedudukannya sebagai kepala pemerintahan sekaligus kepala negara memutuskan keberpihakan dukungan salah satu kandidat dalam pilpres. Jika mengamati aspek konstitusi baik yang secara tekstual menyebutkan prinsip Pemilu harus adil dan prinsip-prinsip konstitusi secara keseluruhan yang mengatur tindak tanduk pemegang kekuasaan, ditambah dengan jabaran sistematis hak kampanye presiden, wakil presiden, beserta pejabat negara lainnya sebagaimana ditentukan UU Pemilu, maka hak yang dimaksud bersifat terbas dalam arti sebagai pejabat pemerintahan tidak diperkenankan untuk memberikan dukungan kepada salah satu kandidat. Hal tersebut juga akan bertentangan dengan jabaran prinsip dan norma konstitusi yang ada.

Implikasi *Abusive Executive Power* terhadap Demokrasi Indonesia dan Upaya Memulihkannya

Abusive executive power secara relasional dapat menjadi penyebab kemunduran demokrasi. Penulis dalam hal ini mengacu pada konsep yang berkembang dalam studi tentang demokrasi belakangan yakni "*democratic back-sliding*" atau kemunduran demokrasi yang secara sederhana adalah suatu proses menurunnya integritas nilai-nilai atau institusi-institusi demokrasi dalam suatu sistem politik. *Democratic back-sliding* umumnya ditandai dengan pelemahan atau penghapusan lembaga-lembaga politik formal ketatanegaraan yang menopang demokrasi oleh negara (Little & Meng, 2023: 2). Negara dalam hal ini utamanya adalah eksekutif. Dalam teorisasi Grillo yang relevan dengan konteks permasalahan dalam tulisan ini, kemunduran demokrasi dalam proses Pemilu terjadi karena pimpinan eksekutif yang terpilih secara demokratis memanfaatkan kekuasaannya untuk melemahkan institusi dan aturan hukum yang mengatur terkait Pemilu termasuk penggunaan kewenangannya dalam mengambil kebijakan (Grillo *et al.*, 2024: 383). Hal ini dapat dilakukan untuk memanipulasi

Pemilu (*electoral manipulation*) atau menjamin stabilitas elektoral (*electoral security*) baik ditujukan untuk diri sendiri maupun pihak lain yang terafiliasi.

Ginsburg dan Huq memberikan lima modalitas kemunduran demokrasi diantaranya (Ginsburg, 2018: 355–357; Huq & Ginsburg, 2017: 14):

1. Amandemen konstitusi sebagai jalan konsolidasi kekuatan politik tertentu (*abusive constitutional amendment*);
2. Pengabaian dan tidak bekerjanya *checks and balances system*, sebagai contoh melalui *court-packing strategy* atau memanfaatkan kekuasaan pembentuk undang-undang;
3. Pelemahan supremasi hukum (prinsip-prinsip negara hukum) dan lembaga-lembaga yang melindunginya dengan mengkonsolidasikan kekuasaan di tangan eksekutif;
4. Calon otokrat berusaha untuk mendegradasi ruang publik dengan memanipulasi informasi dan menyerang atau mengendalikan media dan akademisi;
5. Otokrat berusaha memanipulasi Pemilu atau menghilangkan oposisi.

Kemunduran demokrasi dalam konteks *democratic back-sliding* terjadi secara inkremental. Dalam konteks Pemilu, Ginsburg mencontohkan Venezuela antara tahun 1999 dan 2013, dimana rezim yang dibangun oleh Hugo Chávez mengagregasi kekuasaan eksekutif, membatasi dan menghilangkan oposisi politik, hingga merongrong independensi media (Huq & Ginsburg, 2017: 14). Praktik *abusive executive power* berimplikasi negatif terhadap kualitas demokrasi termasuk dalam proses Pemilu. Peran besar eksekutif dalam memihak salah satu kontestan Pemilu akan mendegradasi kompetisi yang *fair* sebagaimana normalnya demokrasi. Apabila dibenturkan dengan prinsip-prinsip Pemilu, baik secara konseptual maupun normatif dalam sistem konstitusi Indonesia, maka penurunan kualitas demokrasi akibat *abusive executive power* ditunjukkan dengan paling utama adalah tidak adanya pertarungan yang adil antar kandidat, sebab kandidat yang didukung oleh presiden *incumbent* mendapatkan dukungan yang lebih, setidaknya potensial terjadi. Konteks Pilpres 2024 memberikan justifikasi empiris akan hal itu: *pork barrel politics* melalui program pemerintah yang populis (CNN, 2024: 1), presiden dan jajarannya yg memberikan dukungan secara personal, termasuk jajaran pejabat publik di tingkat daerah (Saptohutomo, 2023: 2), serta partai politik koalisi pemerintah dimana diantra pimpinannya duduk di pemerintahan maupun di lembaga legislatif. Hal ini bertentangan dengan prinsip Pemilu yang adil sebagaimana ditentukan secara tegas oleh konstitusi.

Keadilan Pemilu mencakup cara dan mekanisme yang tersedia di suatu negara tertentu, komunitas lokal atau di tingkat regional atau internasional untuk: pertama, menjamin bahwa setiap tindakan, prosedur, dan keputusan terkait dengan proses Pemilu sesuai dengan kerangka hukum; kedua, melindungi atau memulihkan hak pilih; dan ketiga, memungkinkan warga yang meyakini bahwa hak pilih mereka telah dilanggar untuk mengajukan pengaduan, mengikuti persidangan, dan mendapatkan putusan (International IDEA, 2010: 5). Sistem keadilan Pemilu ini tidak hanya berkorelasi dengan penegakan hukum Pemilu namun sebagai dasar penerapan prinsip demokrasi melalui pelaksanaan Pemilu yang bebas, adil, dan jujur.

Dampak negatif ini, tidak hanya terjadi pada saat pilpres 2024 dilaksanakan. *Ex-post* implikasi negatif terhadap kehidupan demokrasi dapat berupa ketidakpercayaan publik pada Pemilu yang jujur dan adil, pun dari sisi aktor peserta Pemilu akan meninggalkan preseden negatif bagi pelaksanaan pilpres berikutnya. Hal ini menimbulkan kesulitan struktural tersendiri. Intervensi eksekutif dalam pilpres 2024 yang mula-mula menggunakan landasan hukum sebagai dasar kewenangan berpeluang menjadi celah yang sama bagi pemegang kekuasaan eksekutif berikutnya, terutama jika tidak terjadi reformulasi terhadap UU Pemilu yang membatasi hak-hak politik pejabat negara termasuk presiden dengan dasar pengaruhnya terhadap prinsip-prinsip konstitusional Pemilu.

Masih dengan konseptualisasi Huq dan Ginsburg, konsep *democratic front-sliding* secara teoretis dapat menjadi antitesis atas kemunduran demokrasi yang terjadi. Apa yang dimaknai dengan istilah *democratic front-sliding* sendiri adalah suatu proses untuk membangun kembali komponen politik, hukum, epistemik, dan sosiologis yang diperlukan demokrasi (Ginsburg & Huq, 2022: 438). Setidaknya terdapat tiga prinsip dasar dalam membangun kembali demokrasi yang dikemukakan Huq dan Ginsburg, diantaranya sebagai berikut (Ginsburg & Huq, 2022: 443-446):

1. Mempertahankan integritas profesional kelembagaan demokrasi. Norma ini diperlukan untuk menjaga institusi yang menyediakan pengamanan epistemis dan praktis bagi politik demokratis. Fokus isunya adalah otonomi pelaksanaan norma-norma yang mengatur disiplin birokrasi, etika lembaga peradilan, etos kebebasan akademik, dan standar jurnalistik.
2. Menjaga institusi-institusi yang telah dan dapat berfungsi di masa depan sebagai benteng non-demokratis untuk mempertahankan demokrasi. Misalnya institusi yang berfungsi sebagai pengawas sekaligus penegak kode etik yang dalam konteks Pemilu dapat menjamin integritas demokrasi. Contohnya adalah *the Supreme Election Council* di Turki yang mencontohkan komitmen birokrasi dan etika administrasi Pemilu yang menekankan norma-norma legal di

hadapan seorang pemimpin yang anti-demokrasi dalam kasus kekalahan Erdogan di tahun 2019 oleh Ekrem İmamoğlu di Istanbul meski kemenangan Ekrem sebelumnya dibatalkan pengadilan.

3. Menjaga integritas institusi-insitusi lokal atau di tingkat subnasional. Melalui strategi ini, pemimpin populis yang dalam penelitian Ginsburg lebih populer di masyarakat daerah dihadapkan pada institusi lokal yang masih mempertahankan integritas dan nilai-nilai demokrasi. Demokrasi berintegritas di tingkat subnasional juga lebih luas juga penting bagi pendidikan politisi tingkat nasional.

Ketiga prinsip yang diajukan Huq dan Ginsburg dapat ditarik secara berturut-turut ke dalam tiga prinsip besar yakni *rule of law*, *rule of ethics*, dan *local governance*. Dalam konteks Indonesia kita dapat memperhatikan secara institusional komponen yang potensial menjaga integritas Pemilu diantaranya penyelenggara negara dan aparatur sipil negara, kekuasaan kehakiman yang dilaksanakan oleh MA dan MK, kebebasan akademik, dan pers sebagai pihak-pihak yang secara prinsipil memproduksi dan menyuarakan fakta serta kebenaran baik dalam konteks litigasi maupun pelaksanaan kebebasan berekspresi. Dari sisi institusi etik dalam konteks Pemilu maka termanifestasi oleh penyelenggara Pemilu yakni KPU dan Bawaslu sebagai pengawas. Integritas pelaksanaan pemerintahan daerah di sisi lain dapat mencegah terjadinya perpanjangan tangan kepentingan politik elektoral pemerintah pusat.

Konteks Indonesia menempatkan integritas profesional pertama-tama ditekankan kepada penyelenggara negara dan aparatur sipil negara. Dengan bercermin pada putusan MK nomor 1/PHPU.PRES-XXII/2024 dan nomor 2/PHPU.PRES-XXII/2024 dimana hakim *dissenters* mengamini kecurangan dan masalah netralitas (Prabowo, 2024: 1), kita dapat menjustifikasi bahwa unsur birokrasi pemerintahan menjadi objek yang rentan terhadap penyalahgunaan kekuasaan pimpinan pemerintahan untuk kepentingan politik elektoral. Tuduhan pemohon dalam dua perkara PHPU *a quo* mengenai upaya presiden dalam mengerahkan aparatur sipil negara dan penyelenggara pemerintahan baik di pusat maupun daerah diamini oleh ketiga Hakim Konstitusi yang berbeda pendapat. Putusan MK ini, dengan memberi perhatian pada argumentasi dalam *dissenting opinion*, memerankan prinsip pertama Huq dan Ginsburg dimana pengadilan berperan secara epistemis menunjukkan fakta dan kebenaran, *in casu* kecurangan dalam penyelenggaraan pilpres 2024.

Kerangka hukum nasional pada dasarnya menyediakan sarana untuk mendisiplinkan setiap badan/pejabat pemerintahan yakni melalui UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU AP) yang juga mengatur berbagai aspek penyelenggaraan pemerintahan. Salah satu yang mendasar adalah asas-asas umum pemerintahan yang baik sebagaimana ditentukan Pasal 10 UU *a quo* yang mencakup namun tidak terbatas pada

kepastian hukum; kemanfaatan; keetidakberpihakan; kecermatan; tidak menyalahgunakan kewenangan; keterbukaan; kepentingan umum dan pelayanan yang baik. Di luar UU Administrasi Pemerintahan dikenal pula *the general principle of good governance* sebagai dasar integritas penyelenggara negara serta prinsip-prinsip umum penyelenggaraan pemerintahan menurut sistem konstitusi, yakni negara hukum. Bahkan termasuk berkewajiban menegakan prinsip Pemilu yang jujur dan adil sebagaimana diatur konstitusi. Landasan ini pada dasarnya mengikat badan/pejabat pemerintahan di tiap tingkatan.

Namun berkaca dari berbagai pelanggaran yang terjadi, maka terdapat urgensi dalam konteks Pemilu untuk mengintegrasikan muatan asas-asas umum pemerintahan yang baik, termasuk yang dikenal secara umum dalam bidang hukum administrasi negara, *in casu the general principle of good governance* ke dalam UU Pemilu khususnya terkait justifikasi pembatasan hak politik presiden dan penyelenggara negara lainnya dalam kampanye. Konsekuensi logisnya, setidaknya secara normatif, prinsip Pemilu jujur dan adil akan lebih dapat diperkuat untuk ditaati oleh semua pihak dalam penyelenggaraan Pemilu.

KESIMPULAN

Berdasarkan persoalan dan analisa yang telah dikemukakan, maka dapat disimpulkan *pertama*, aturan legal-konstitusional memberikan hak berkampanye secara terbatas kepada presiden beserta jajarannya sebagai penyelenggara negara, terutama bagi presiden hak kampanye berlaku yakni dalam hal dirinya mencalonkan kembali pada periode kedua. *Kedua*, *abuse of executive power* oleh presiden beserta jajarannya terjadi dengan melanggar prinsip konstitusional Pemilu terutama adil dan prinsip *good governance*. *Ketiga*, persoalan kedua menyumbang pada kemunduran demokrasi di Indonesia karena penggunaan kekuasaan negara untuk mendukung salah satu kandidat dalam pemilihan Presiden dan Wakil Presiden menegasikan penyelenggaraan Pemilu yang adil. Atas dasar ini maka dibutuhkan reformulasi terhadap aturan hukum Pemilu dengan mendesain adaptabilitasnya terhadap prinsip-prinsip *good governance* dan batasan yang jelas terkait keterlibatan presiden dalam kampanye termasuk juga penyelenggara negara lain terutama untuk mencegah preseden buruk atas kemunduran demokrasi.

DAFTAR PUSTAKA

- American Bar Association. (1953). Administrative Abuses of Power. *Administrative Law Bulletin*, 5(2), 29–32. <https://doi.org/10.2307/40712375>
- Asshiddiqie, J. (2005). *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*. Konstitusi Press.
- Atmadja, I. D. G. (2010). *Hukum Konstitusi: Problematika Konstitusi Indonesia Sesudah Perubahan UUD 1945*. Setara Press.
- Baihaqi, M. I. (2024). *Netralitas Sikap Presiden dan Pejabat Negara dalam Kampanye Pemilihan Umum 2024*. <https://repository.uinjkt.ac.id/dspace/handle/123456789/80363>
- Belia, B. (2023, November 1). Pelapor nilai status Ketua MK Ipar Jokowi Pengaruhi Independensi Hakim. *Detikcom*. <https://news.detik.com/berita/d-7013287/pelapor-nilai-status-ketua-mk-ipar-jokowi-pengaruh-independensi-hakim>
- Bertelli, A. M. (2023). Accountability in representative government. *SSRN Electronic Journal*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.4483124>
- CNN. (2024, April 1). Faisal Basri: Bansos Bentuk Politik Gentong Babi Jelang Pilpres2024. *Cnnindonesia.Com*. <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20240401122844-617-1081243/faisal-basri-bansos-bentuk-politik-gentong-babi-jelang-pilpres-2024>
- Corbin, A. L. (1924). Rights and duties. *The Yale Law Journal*, 33(5), 501–527. <https://doi.org/10.2307/788021>
- Friedrich, C. J. (1963). *Man and His Government: An Empirical Theory of Politics*. McGraw Hill.
- Ginsburg, T. (2018). *Democratic backsliding and the rule of law*. DigitalCommons@ONU; Ohio Northern University Law Review. https://digitalcommons.onu.edu/onu_law_review/vol44/iss3/1
- Ginsburg, T., & Huq, A. Z. (2022). The pragmatics of democratic “front-sliding.” *Ethics & International Affairs*, 36(4), 437–453. <https://doi.org/10.1017/s0892679422000508>
- Ginting, E. F., & Wicaksono, D. A. (2020). Dualisme Kewenangan Pengawasan Rancangan Peraturan Daerah Oleh Pemerintah Pusat dan Dewan Perwakilan Daerah. *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum*, 14(3), 403–418.
- Grillo, E., Luo, Z., Nalepa, M., & Prato, C. (2024). Theories of Democratic backsliding. *Annual Review of Political Science*, 27(1), 381–400. <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-041322-025352>
- Hady, N. (2010). *Teori Konstitusi dan Negara Demokrasi: Paham Demokrasi Konstitusionalisme Demokrasi Pasca Amandemen UUD 1945*. Setara Press.
- Hamilton, A., Madison, J., & Jay, J. (2008). *The Federalist Papers*. Oxford University Press.
- Huq, A. Z., & Ginsburg, T. (2017). How to lose a constitutional democracy. *SSRN Electronic Journal*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2901776>
- International IDEA. (2010). *Keadilan Pemilu: Ringkasan Buku Acuan Internasional IDEA*. Indonesia Printer.

- Isra, S. (2020). *Sistem Pemerintahan Indonesia: Pergulatan Ketatanegaraan Menuju Sistem Pemerintahan Presidensial*. Rajawali Pers.
- Little, A., & Meng, A. (2023). Subjective and objective measurement of democratic backsliding. *SSRN Electronic Journal*.
<https://doi.org/10.2139/ssrn.4327307>
- Manan, B., & Harijanti, S. D. (2015). *Memahami Konstitusi Makna dan Aktualisasi*. RajaGrafindo Persada.
- Mansfield, H. C. (1987). The modern doctrine of executive power. *Presidential Studies Quarterly*, 17(2), 237–252.
<https://doi.org/10.2307/40574448>
- Marzuki, P. M. (2005). *Penelitian Hukum*. Kencana.
- Maulana, M. I., & Umein, M. A. A. (2021). Possible Abuse of Authority by State Administrative Officers in the Development and Implementation of Public Policies. *Awang Long Law Review*, 4(1), 110–117.
<https://doi.org/10.56301/awl.v4i1.260>
- Mochtar, Z. A. (2022). *Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang*. EA Books.
- Moncrieffe, J. M. (1998). Reconceptualizing political accountability. *International Political Science Review / Revue Internationale de Science Politique*, 19(4), 387–406. <https://doi.org/10.2307/1601513>
- Moore, C. (2017). *Crown and Sword: Executive Power and the Use of Force by the Australian Defence Force*. ANU Press.
- Mortenson, J. D. (2020). The Executive Power Clause. *University of Pennsylvania Law Review*, 168(5), 1269–1367.
<https://doi.org/10.2307/45467489>
- Mukhlis, M. M., Balebo, P. M., Syarifuddin, A., & Tajuddin, M. S. (2024). Limitasi Demokrasi Hak Presiden dalam Kampanye Politik Sebagai Penguatan Sistem Pemilihan Umum. *Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia*, 6(2), 260–280. <https://doi.org/10.14710/jphi.v6i2.260-280>
- Neuman, G. L. (2003). Human rights and constitutional rights: Harmony and dissonance. *Stanford Law Review*, 55(5), 1863–1900.
<https://doi.org/10.2307/1229566>
- Nirwana, M. A. (2024). Aturan Hukum Keberpihakan Presiden dalam Pemilu. *AL WASATH Jurnal Ilmu Hukum*, 5(1), 1–10.
<https://doi.org/10.47776/alwasath.v5i1.1004>
- Pers, B. (2024, January 26). Presiden Jokowi tegaskan aturan kampanye diatur undang-undang. *Laman Presiden RI*.
<https://www.presidentri.go.id/siaran-pers/president-jokowi-tegaskan-aturan-kampanye-diatur-undang-undang/>
- Prabowo, D. (2023, November 1). Singgung status Anwar Usman ipar Jokowi, Pelapor: Apa bisa independen? *Kompas.Com*.
<https://nasional.kompas.com/read/2023/11/01/10353761/singgung-status-anwar-usman-ipar-jokowi-pelapor-apa-bisa-independen>
- Prabowo, D. (2024, April 23). “Dissenting Opinion” Pertama dalam Sejarah Sengketa Pilpres, Hampir Bikin Pemilu Ulang Halaman all. *Kompas.Com*.
<https://nasional.kompas.com/read/2024/04/23/07555211/dissenti>

- ng-opinion-pertama-dalam-sejarah-sengketa-pilpres-hampir-bikin?page=all
- Pratt, R. L. (1991). Alexander Hamilton: The separation of powers. *Public Affairs Quarterly*, 5(1), 101–115. <https://doi.org/10.2307/40435772>
- Prayitno, C. (2020). Analisis Konstitusionalitas Batasan Kewenangan Presiden dalam Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang. *Jurnal Konstitusi*, 17(3), 513. <https://doi.org/10.31078/jk1733>
- Rachman, A. (2024, January 4). Bansos Diklaim Alat Politik Jokowi, sri mulyani buka faktanya! *Cnbcindonesia.Com*. <https://www.cnbcindonesia.com/news/20240104071311-4-502602/bansos-diklaim-alat-politik-jokowi-sri-mulyani-buka-faktanya>
- Rahmawan, A. B., Ardiansyah, M. D., & Sholihah, A. Z. (2024). *Hukum Administrasi Negara: Konsep, Fundamental, Perkembangan Kontemporer, dan Kasus* (R. A. Wibowo, Ed.). Rajawali Pers.
- Ranadireksa, H. (2009). *Arsitektur Konstitusi Demokratik*. FOKUSMEDIA.
- Rotberg, R. I. (2003). *When States Fail: Causes and Consequences*. Princeton University Press.
- Safitri, E. (2024, January 26). Jokowi Bawa Kertas Besar, Tunjukkan Aturan soal Presiden Boleh Kampanye. *Detikcom*. <https://news.detik.com/ Pemilu/d-7162237/jokowi-bawa-kertas-besar-tunjukkan-aturan-soal-presiden-boleh-kampanye>
- Safitri, I. K. (2023, June 8). Jokowi akan tetap cawe-cawe. *TEMPO.CO*. <https://grafis.tempo.co/read/3340/jokowi-akan-tetap-cawe-cawe>
- Saptohutomo, A. P. (2023, November 20). Aparat Desa Dukung Prabowo-Gibran Dianggap Wujud Demokrasi Tanpa Etika Halaman all. *Kompas.Com*. <https://nasional.kompas.com/read/2023/11/21/06200051/aparat-desa-dukung-prabowo-gibran-dianggap-wujud-demokrasi-tanpa-etika?page=all>
- Scheppele, K. L. (2018). Autocratic legalism. *The University of Chicago Law Review*, 85(2), 545–584. <https://doi.org/10.2307/26455917>
- Sulistya, A. R. (2024a, March 17). Alasan Bansos dari Jokowi Dituding Sebagai Politik Gentong Babi. *TEMPO.CO*. <https://nasional.tempo.co/read/1845868/alasan-bansos-dari-jokowi-dituding-sebagai-politik-gentong-babi>
- Sulistya, A. R. (2024b, March 17). Alasan Bansos dari Jokowi Dituding Sebagai Politik Gentong Babi. *TEMPO.CO*. <https://nasional.tempo.co/read/1845868/alasan-bansos-dari-jokowi-dituding-sebagai-politik-gentong-babi>
- Suryanata, A. R., & Mubarrak, M. Z. (2024). Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 1/PHPU.PRES XXII/2024 Tentang Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Presiden Tahun 2024 dalam Memaknai Peran Presiden di Pemilihan Umum. *UNES Law Review*, 6(4), 12173–12183. <https://doi.org/10.31933/unesrev.v6i4.2191>
- Suteki, & Taufan, G. (2018). *Metodologi Penelitian Hukum (Filsafat, Teori dan Praktik)*. Depok.

- Terry, H. T. (1903). Legal duties and rights. *The Yale Law Journal*, 12(4), 185–212. <https://doi.org/10.2307/781938>
- Tjandra, W. R. (2023). *Hukum Keuangan Negara Pengertian, Ruang Lingkup, Pengelolaan, dan Penyelesaian Kerugian Negara*. KANISIUS.
- Vermeule, A., & Posner, E. A. (2011). *The Executive Unbound: After the Madisonian Republic*. Oxford University Press.
- Widadio, N. A. (2024, February 6). *Pemilu 2024: Ironi kemunduran demokrasi di tangan Jokowi di balik gencarnya pembangunan infrastruktur dan investasi*. BBC News Indonesia. <https://www.bbc.com/indonesia/articles/c9901z9lp0go>
- Yanwardhana, E. (2024, January 4). Istana Bantah Keras Bansos Jokowi jadi alat politik pilpres 2024. *Cnbcindonesia.Com*. <https://www.cnbcindonesia.com/news/20240104124505-4-502727/istana-bantah-keras-bansos-jokowi-jadi-alat-politik-pilpres-2024>
- Zeydan. (2024). *Tinjauan Hukum Terhadap Netralitas dan Kewenangan Pemihakan Presiden dalam Pemilihan Presiden 2024*[Fakultas Syariah dan Hukum UIN Syarif Hidayatullah Jakarta]. <https://repository.uinjkt.ac.id/dspace/handle/123456789/80938>