



SKRIPSI

**KAJIAN YURIDIS PELAKSANAAN KAMPANYE PEMILIHAN
UMUM LEGISLATIF BERDASARKAN PERATURAN KPU
NOMOR 15 TAHUN 2013 TENTANG PEDOMAN
PELAKSANAAN KAMPANYE PEMILIHAN
UMUM ANGGOTA DPR, DPD DAN DPRD**

*JURIDICAL ANALYSYS IMPLEMENTATTION OF LEGISLATIVE
ELECTION CAMPAIGN ACCORDING TO KPU RULE NUMBER
15 YEAR OF 2013 ABOUT THE MANUAL ELECTION
CAMPAIGN MEMBER OF DPR, DPD, AND DPRD*

AHMADI
NIM : 070710191087

**KEMENTERIAN PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN
UNIVERSITAS JEMBER
FAKULTAS HUKUM**

2014

SKRIPSI

**KAJIAN YURIDIS PELAKSANAAN KAMPANYE PEMILIHAN
UMUM LEGISLATIF BERDASARKAN PERATURAN KPU
NOMOR 15 TAHUN 2013 TENTANG PEDOMAN
PELAKSANAAN KAMPANYE PEMILIHAN
UMUM ANGGOTA DPR, DPD DAN DPRD**

*JURIDICAL ANALYSYS IMPLEMENTATTION OF LEGISLATIVE
ELECTION CAMPAIGN ACCORDING TO KPU RULE NUMBER
15 YEAR OF 2013 ABOUT THE MANUAL ELECTION
CAMPAIGN MEMBER OF DPR, DPD, AND DPRD*

AHMADI
NIM : 070710191087

**KEMENTERIAN PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN
UNIVERSITAS JEMBER
FAKULTAS HUKUM**

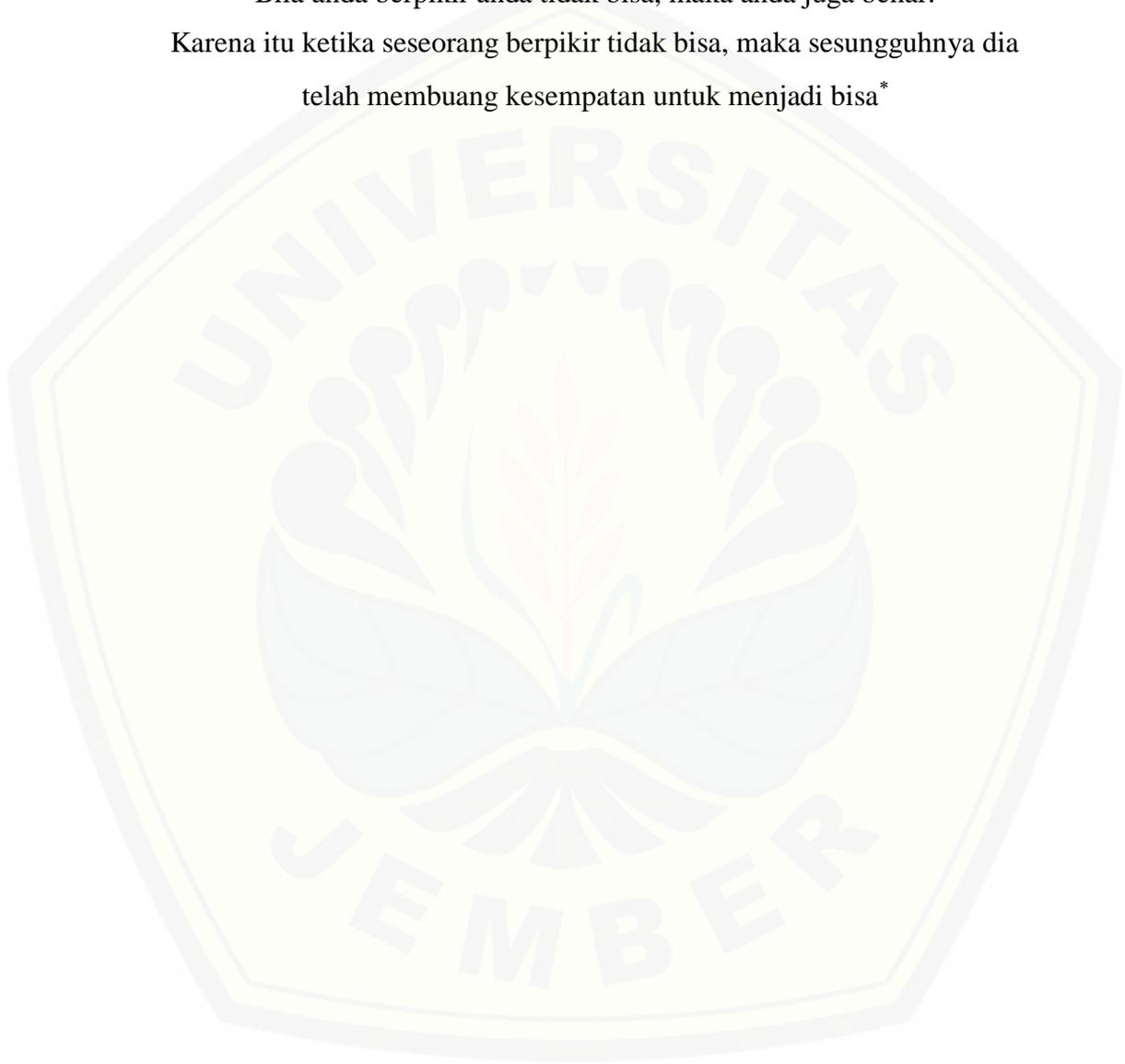
2014

MOTTO

Bila anda berpikir anda bisa, maka anda benar.

Bila anda berpikir anda tidak bisa, maka anda juga benar.

Karena itu ketika seseorang berpikir tidak bisa, maka sesungguhnya dia telah membuang kesempatan untuk menjadi bisa *



* Dikutip dari Henry Ford dalam Akbar Kurnia Wahyudi, *Mengenal Hukum*, Yogyakarta, Kanisius, 1990, hlm.2

PERSEMBAHAN

Skripsi ini saya persembahkan untuk :

1. Orang tuaku, Ayahanda H.Basariyah dan ibunda Damawiyah (almarhumah) atas untaian do'a, curahan kasih sayang, segala perhatian dan dukungan yang telah diberikan dengan tulus ikhlas;
2. Seluruh Guru dan Dosenku sejak Sekolah Dasar sampai Perguruan Tinggi yang tidak dapat disebutkan satu persatu, yang telah memberikan dan mengajarkan ilmu-ilmunya yang sangat bermanfaat dan berguna serta membimbing dengan penuh kesabaran;
3. Almamater Universitas Jember yang kubanggakan.

PERSYARATAN GELAR

**KAJIAN YURIDIS PELAKSANAAN KAMPANYE PEMILIHAN UMUM
LEGISLATIF BERDASARKAN PERATURAN KPU NOMOR 15 TAHUN 2013
TENTANG PEDOMAN PELAKSANAAN KAMPANYE PEMILIHAN
UMUM ANGGOTA DPR, DPD DAN DPRD**

SKRIPSI

Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Memperoleh Gelar Sarjana Hukum Pada Program
Studi Ilmu Hukum
Fakultas Hukum Universitas Jember

AHMADI
NIM : 070710191087

**KEMENTERIAN PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN
UNIVERSITAS JEMBER
FAKULTAS HUKUM
2014**

PERSETUJUAN

**SKRIPSI INI TELAH DISETUJUI
TANGGAL 1 DESEMBER 2014**

Oleh :

Dosen Pembimbing Utama,

R.A. RINI ANGGRAINI, S.H, M.H.
NIP : 195911151985122001

Pembantu Pembimbing Anggota:

IWAN RACHMAD S., S.H., M.H.
NIP : 197004101998021001

PENGESAHAN

**KAJIAN YURIDIS PELAKSANAAN KAMPANYE PEMILIHAN UMUM
LEGISLATIF BERDASARKAN PERATURAN KPU NOMOR 15 TAHUN 2013
TENTANG PEDOMAN PELAKSANAAN KAMPANYE PEMILIHAN
UMUM ANGGOTA DPR, DPD DAN DPRD**

Oleh :

A H M A D I
NIM : 070710191087

Dosen Pembimbing Utama,

Pembantu Pembimbing Anggota,

R.A. RINI ANGGRAINI, S.H, M.H.
NIP : 195911151985122001

IWAN RACHMAD S., S.H., M.H.
NIP : 197004101998021001

Mengesahkan,
Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan
Universitas Jember
Fakultas Hukum
Dekan,

Prof. Dr. WIDODO EKATJAHJANA, S.H., M.Hum
NIP : 197105011993031001

PENETAPAN PANITIA PENGUJI

Dipertahankan dihadapan Panitia Penguji pada :

Hari : Senin
Tanggal : 1
Bulan : Desember
Tahun : 2014

Diterima oleh Panitia Penguji Fakultas Hukum

Universitas Jember,

PANITIA PENGUJI

Ketua,

Sekretaris,

ASMARA BUDI DYAH DHARMA S., S.H
NIP : 195007101980022001

IDA BAGUS OKA ANA S.H.,M.M
NIP : 196011221989021001

ANGGOTA PANITIA PENGUJI :

1. **R.A. RINI ANGGRAINI, S.H, M.H.** : (.....)
NIP : 195911151985122001

2. **IWAN RACHMAD S., S.H., M.H** : (.....)
NIP : 197004101998021001

PERNYATAAN

Yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Ahmadi
NIM : 070710191087

Menyatakan dengan sebenarnya, bahwa karya tulis dengan judul : **Kajian Yuridis Pelaksanaan Kampanye Pemilihan Umum Legislatif Berdasarkan Peraturan KPU Nomor 15 Tahun 2013 Tentang Pedoman Pelaksanaan Kampanye Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD DAN DPRD** ; adalah hasil karya sendiri, kecuali jika disebutkan sumbernya dan belum pernah diajukan pada institusi manapun, serta bukan karya jiplakan. Penulis bertanggung jawab atas keabsahan dan kebenaran isinya sesuai dengan sikap ilmiah yang harus dijunjung tinggi.

Demikian pernyataan ini dibuat dengan sebenarnya tanpa ada tekanan dan paksaan dari pihak manapun serta saya bersedia mendapatkan sanksi akademik apabila ternyata dikemudian hari pernyataan ini tidak benar.

Jember, 1 Desember 2014
Yang menyatakan,



AHMADI
NIM : 070710191087

UCAPAN TERIMA KASIH

Segala hormat puji dan syukur penulis ucapkan Kehadirat Tuhan Yang Maha Esa dan Pengasih Lagi Maha Penyayang yang senantiasa melimpahkan berkat dan kasih-Nya dan tidak pernah meninggalkanku, karena berkat dan kasih-Nya terus mengalir sepanjang hari serta membuat semua indah pada waktunya, sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi dengan judul : **Kajian Yuridis Pelaksanaan Kampanye Pemilihan Umum Legislatif Berdasarkan Peraturan KPU Nomor 15 Tahun 2013 Tentang Pedoman Pelaksanaan Kampanye Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD DAN DPRD**. Penulisan skripsi ini merupakan tugas akhir sebagai syarat untuk menyelesaikan Program Studi Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Jember serta mencapai gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Jember.

Penulis pada kesempatan ini mengucapkan terima kasih kepada pihak-pihak yang telah banyak membantu dalam penulisan ini, antara lain :

1. Ibu R.A. Rini Anggraini, S.H., M.H., selaku dosen pembimbing utama skripsi yang dengan penuh perhatian, kesabaran, tulus dan ikhlas memberikan arahan, nasehat, serta bimbingan selama penulisan skripsi ini di tengah-tengah kesibukan beliau ;
2. Bapak Iwan Rachmad Soetijono, S.H, M.H., sebagai dosen pembimbing anggota pembimbing skripsi yang telah banyak memberikan masukan dan arahan kepada penulis sehingga skripsi ini dapat terselesaikan ;
3. Ibu Asmara Budi Dyah Dharma Sutji, S.H, selaku Ketua Panitia Penguji skripsi ;
4. Bapak Ida Bagus Oka Ana S.H., M.M., selaku Sekretaris Panitia Penguji skripsi ;
5. Bapak Dr. Widodo Ekatjahjana, S.H., M.Hum., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Jember
6. Bapak Dr. Nurul Ghufron, S.H., M.H, Bapak Mardi Handono, S.H., M.H., Bapak Iwan Rachmad S., S.H., M.H, selaku Pembantu Dekan I, II dan III Fakultas Hukum Universitas Jember ;
7. Bapak dan Ibu dosen, civitas akademika, serta seluruh karyawan Fakultas Hukum Universitas Jember atas segala ilmu dan pengetahuan untuk bekal hidupku ;
8. Ayahanda “H.Basariyah” dan ibunda Alm “Damawiyah” yang telah memberikan motivasi moril maupun materil serta Do’a yang tak pernah putus

9. Kakakku tersayang “Iyat, Ennung, Mangsur, dan juga Mbakku tersayang ”Iyyu, Namawiyah, Anik” yang telah memberikan motivasi maupun materil serta Do’anya
10. Mariyana Tercinta, terima kasih atas kasih sayang yang selama ini engkau curahkan, dan dukungan yang tiada henti hingga terselesainya skripsi ini ;
11. Sahabat-sahabat ku Faris, Wawang, Yasin, Heri, Nunung, Samsul, Ayu, Elluk, Eccak, Camang, Sadikin, Inayah, Hasan, Paie, Fahri, Andi, Icing, Nurieil, Pak Rudi, Mas Romi, yang selalu kompak untuk membantu saya hingga terselesainya tugas akhir ini
12. Pak Kos, Pak Harjuto, Pak Faruq, terima kasih atas syair kalian. Syair kalian menyayat hati penulis. untuk melawan paradikma moderat dan sampah-sampah metropolitan. Menyadarkan penulis, bahwa dunia penuh dengan luka dan kegelapan. Menyadarkan diri bahwa lahir bukan untuk di bodohi;
13. Mas Herry Kurniawan, S.H., Heru, Ayu, Yuda, Arif, Riyo, Winata, dan Pak Narto, Mbak febri, Mas budi, Mas Hadi, serta teman seperjuangan Aries, Boim, Eko, Rema, terima kasih atas motivasi dan dukungannya semangat kalian takkan pernah ku lupakan sepanjang masa. *segenggam harapan; “jangan pernah putus asa dan gampang menyerah. teruslah bertahan sampai berakhir”*;
14. Semua pihak dan rekan-rekan yang tidak dapat disebutkan satu-persatu yang telah memberikan bantuannya dalam penyusunan skripsi ini.

Tiada balas jasa yang dapat penulis berikan kecuali harapan semoga kebaikan kalian semua mendapat pahala dari yang maha kuasa, ALLAH SWT dan penulis berharap semoga skripsi ini dapat bermanfaat bagi penulis sendiri dan juga pada masyarakat pada umumnya. Akhirnya penulis mengharapkan, mudah-mudahan skripsi ini minimal dapat menambah khasanah referensi serta bermanfaat bagi pembaca sekalian.

Jember, 1 Desember 2014

Penulis

RINGKASAN

Kampanye merupakan satu tahapan Pemilu Anggota DPR, DPRD dan DPD sebagaimana tertuang dalam ketentuan Pasal 4 ayat (2) huruf g Undang Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum. Menurut Peraturan KPU Nomor 15 Tahun 2013 Kampanye Pemilu adalah kegiatan peserta Pemilu untuk meyakinkan para pemilih dengan menawarkan visi, misi dan program peserta Pemilu yang dilakukan dengan prinsip efisien, ramah lingkungan, akuntabel, nondiskriminasi dan tanpa kekerasan. Pada dasarnya, kampanye merupakan sarana pendidikan politik sekaligus mengikat komitmen politik antarwarga negara dengan peserta Pemilu. Oleh karenanya, kampanye menjadi penting dalam rangka untuk memenuhi hak masyarakat dalam memperoleh informasi yang memadai tentang peserta Pemilu dan para calegnya. Kampanye pun harus dilakukan dengan prinsip efisien, ramah lingkungan, akuntabel, nondiskriminasi dan tanpa kekerasan. Ada beberapa jenis kampanye yang biasa digunakan yaitu : pertemuan tatap muka, penyebaran bahan kampanye, pemasangan alat peraga, iklan di media massa, rapat umum dan kegiatan lainnya yang tidak melanggar larangan kampanye dan peraturan yang berlaku seperti halnya di media sosial. Dasar hukum pelaksanaan kampanye adalah Peraturan KPU Nomor 15 Tahun 2013 tentang perubahan atas Peraturan KPU Nomor 01 Tahun 2013 tentang pedoman pelaksanaan kampanye pemilihan umum anggota DPR, DPD, dan DPRD.

Rumusan Masalah meliputi : (1) Bagaimanakah hak dan kewajiban peserta Pemilu dalam pelaksanaan kampanye Pemilu ? dan (2) Apakah sanksi atas pelanggaran kampanye Pemilu berdasarkan Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 15 Tahun 2013 ? Tujuan umum penulisan ini adalah : untuk memenuhi syarat-syarat dan tugas guna mencapai gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Jember, menambah wawasan ilmu pengetahuan dalam bidang hukum khususnya Hukum Tata Negara. Metode penelitian dalam penulisan skripsi ini menggunakan tipe penelitian yuridis normatif, artinya permasalahan yang diangkat, dibahas dan diuraikan dalam penelitian ini difokuskan dengan menerapkan kaidah-kaidah atau norma-norma dalam hukum positif. Tipe penelitian yang dipergunakan adalah yuridis normatif, sedangkan pendekatan masalah menggunakan pendekatan undang-undang dan pendekatan

konseptual, dengan bahan hukum yang terdiri dari bahan hukum primer, sekunder dan bahan non hukum.

Berdasarkan hasil penelitian diperoleh kesimpulan bahwa, kampanye merupakan satu dari tahapan Pemilu Anggota DPR, DPRD dan DPD sebagaimana tertuang dalam ketentuan Pasal 4 ayat 2 huruf g Undang Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum. Menurut Peraturan KPU Nomor 15 Tahun 2013 Kampanye Pemilu adalah kegiatan peserta Pemilu untuk meyakinkan para pemilih dengan menawarkan visi, misi dan program peserta Pemilu yang dilakukan dengan prinsip efisien, ramah lingkungan, akuntabel, nondiskriminasi dan tanpa kekerasan. Pihak yang berwenang untuk menyelesaikan pelanggaran Peraturan KPU Nomor 15 Tahun 2013 adalah Banwaslu. Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota dan Panwaslu Kecamatan melakukan pengawasan tahapan kampanye sesuai tingkatannya dan menerima laporan pelanggaran peraturan kampanye. Laporan pelanggaran ketentuan kampanye yang bersifat administratif diteruskan kepada KPU, KPU/KIP Provinsi, atau KPU/KIP Kabupaten/Kota, laporan pelanggaran ketentuan kampanye yang mengandung unsur pidana diteruskan kepada Kepolisian Negara Republik Indonesia sesuai tingkatannya.

Saran yang dapat diberikan bahwa, Kampanye merupakan tahapan yang sangat penting dan strategis bagi peserta Pemilu untuk menyampaikan visi, misi dan program partainya kepada para pemilih dalam rangka memenuhi hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang memadai tentang peserta Pemilu dan para calegnya. Pemilu 2014 adalah pemilu keempat bangsa Indonesia di era reformasi sehingga sudah seharusnya sistem Pemilu mampu menghasilkan pemimpin berlegitimasi kuat dari masyarakat. Oleh sebab itu, dalam kampanyenya, parpol juga harus mampu untuk menawarkan visi, misi dan program pada masyarakat dalam upaya mencerdaskan masyarakat. Kampanye tidak sekadar bagaimana parpol berjuang dalam meloloskan kandidat partainya saja, tetapi bagaimana strategi perjuangan partai tersebut dalam menyikapi berbagai persoalan bangsa dan memperbaiki kesejahteraan rakyat. Strategi partai dalam menyikapi berbagai persoalan ini yang harus semakin dikemukakan dalam kampanye-kampanye pemilu kedepannya.

DAFTAR ISI

	Hal.
Halaman Sampul Depan.....	I
Halaman Sampul Dalam	ii
Halaman Motto	iii
Halaman Persembahan	iv
Halaman Persyaratan Gelar	v
Halaman Persetujuan	vi
Halaman Pengesahan	vii
Halaman Penetapan Panitia Penguji	viii
Halaman Pernyataan	ix
Halaman Ucapan Terima Kasih	x
Halaman Ringkasan	xii
Halaman Daftar Isi	xiv
Halaman Daftar Lampiran	xvi
BAB I PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Rumusan Masalah	3
1.3 Tujuan Penelitian	4
1.4 Manfaat Penelitian	4
1.5 Metode Penelitian	5
1.4.1 Tipe Penelitian	5
1.4.2 Pendekatan Masalah	5
1.4.3 Bahan Hukum	6
1.4.4 Analisis Bahan Hukum	7
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	9
2.1 Konsep Negara Hukum Demokratis	9
2.2.1 Pengertian Negara Hukum Demokratis	9
2.2.2 Unsur-Unsur Negara Hukum Demokratis	16
2.2 Pemilihan Umum	18
2.2.1 Pengertian Pemilihan Umum	18

2.2.2	Sistem Pemilihan Umum	22
2.2.3	Pelaksanaan Pemilihan Umum di Indonesia	23
2.3	Komisi Pemilihan Umum (KPU)	25
2.3.1	Pengertian Komisi Pemilihan Umum (KPU)	25
2.3.2	Syarat-Syarat Anggota KPU	26
2.3.3	Tugas dan Kewenangan Komisi Pemilihan Umum (KPU)....	28
2.4	Kampanye	29
2.4.1	Pengertian Kampanye dan Dasar Hukumnya	29
2.4.2	Bentuk-bentuk Kampanye	32
2.4.3	Pelaksanaan dan Metode Kampanye.....	33
BAB III	PEMBAHASAN	35
3.1	Hak dan Kewajiban Peserta Pemilu dalam Pelaksanaan Kampanye Pemilu	35
3.2	Sanksi atas Pelanggaran Kampanye Pemilu Berdasarkan Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 15 Tahun 2013	41
BAB IV	PENUTUP	57
4.1	Kesimpulan	57
4.2	Saran-saran	58
DAFTAR BACAAN		
LAMPIRAN-LAMPIRAN		

DAFTAR LAMPIRAN

Lampiran 1 : Peraturan KPU Nomor 15 Tahun 2013 Tentang Pedoman Pelaksanaan Kampanye Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD



BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan negara hukum yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, yang bertujuan untuk mewujudkan tata kehidupan berbangsa dan bernegara yang tertib, makmur dan berkeadilan. Undang-Undang Dasar 1945 sebagai konstitusi negara Republik Indonesia mengalami perjalanan yang cukup panjang dalam perjuangan bangsa Indonesia, baik dalam kedudukannya sebagai konstitusi maupun dalam pelaksanaan penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara. Negara Republik Indonesia merupakan sebuah negara kesatuan yang berbentuk republik dan menjalankan pemerintahan dalam bentuk demokrasi.

Indonesia adalah sebuah Negara demokrasi, sebagaimana diatur dalam Pasal 22 E Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, sehingga secara hierarki rakyat adalah pemegang kekuasaan tertinggi melalui sistem perwakilan dengan cara pemilihan umum. Salah satu wujud pelibatan masyarakat dalam proses politik adalah pemilihan umum (pemilu). Salah satu manifestasi demokrasi terbesar di Indonesia adalah penyelenggaraan pemilihan umum (pemilu) sebagai media masyarakat untuk menyalurkan aspirasi politiknya. Sistem demokrasi dan konstitusi negara merupakan dua pilar penting untuk menegakkan hak azasi manusia di Indonesia. Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 1 ayat 2 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 yang menyatakan bahwa "*Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar*", oleh karena itu kedaulatan di Indonesia adalah kedaulatan rakyat, dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat.

Selanjutnya, pemilihan uum diselenggarakan oleh penyelenggara pemilu yang mempunyai integritas, profesionalitas, dan akuntabilitas yang di laksanakan secara lebih berkualitas, sistematis, *legitimate*, dan akuntabel dengan partisipasi masyarakat seluas-luasnya. Penyelenggara pemilu, aparat pemerintah,

peserta pemilu, pengawas pemilu, pemantau pemilu, pemilih, dan semua pihak yang terkait harus bersikap dan bertindak jujur sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pemilih dan peserta pemilu mendapat perlakuan yang sama dan bebas dari kecurangan atau perlakuan yang tidak adil dari pihak mana pun. Pemilu harus dilaksanakan secara lebih berkualitas agar lebih menjamin kompetisi yang sehat, partisipatif, mempunyai derajat keterwakilan yang lebih tinggi, dan memiliki mekanisme pertanggungjawaban yang jelas.

Dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu diatur mengenai penyelenggara Pemilihan Umum yang dilaksanakan oleh suatu Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Sifat nasional mencerminkan bahwa wilayah kerja dan tanggung jawab KPU sebagai Penyelenggara Pemilihan Umum mencakup seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sifat tetap menunjukkan KPU sebagai lembaga yang menjalankan tugas secara berkesinambungan meskipun dibatasi oleh masa jabatan tertentu. Sifat mandiri menegaskan KPU dalam menyelenggarakan Pemilihan Umum bebas dari pengaruh pihak mana pun. Perubahan penting dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu, meliputi pengaturan mengenai lembaga penyelenggara Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, serta Pemilihan Umum Kepala Daerah Wakil Kepala Daerah yang sebelumnya diatur dalam beberapa peraturan perundang-undangan kemudian disempurnakan dalam 1 (satu) Undang-Undang secara lebih komprehensif.

Kampanye merupakan satu tahapan Pemilu Anggota DPR, DPRD dan DPD sebagaimana tertuang dalam ketentuan Pasal 4 ayat (2) huruf g Undang Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum. Menurut Peraturan KPU Nomor 15 Tahun 2013 Kampanye Pemilu adalah kegiatan peserta Pemilu untuk meyakinkan para pemilih dengan menawarkan visi, misi dan program peserta Pemilu yang dilakukan dengan prinsip efisien, ramah lingkungan,

akuntabel, nondiskriminasi dan tanpa kekerasan. Sedangkan tujuan kampanye adalah : ¹⁾

1. Sarana partisipasi politik warga negara.
2. Kewajiban peserta Pemilihan Umum dalam memberikan pendidikan politik.
3. Membangun komitmen antara warga negara dengan peserta Pemilihan Umum.
4. Menawarkan visi, misi dan program kepada pemilih.
5. Menyampaikan informasi lain untuk meyakinkan pemilih dan mendapatkan dukungan sebesar-besarnya.

Ada beberapa isi kampanye secara umum diantaranya kampanye yang berisi tentang isu-isu kebijakan pemerintah saat itu dan digabungkan dengan ide utama kampanye calon yang disertai dengan menyebutkan suatu jargon agar mudah diingat oleh para pemilih. Namun demikian, yang sering terjadi adalah bahwa isu-isu kampanye partai politik (parpol) belum menyentuh hal-hal substansi permasalahan yang dihadapi bangsa. Sebaliknya isu-isu kampanye masih berkisar pada isu-isu normatif.

Pada dasarnya, kampanye merupakan sarana pendidikan politik sekaligus mengikat komitmen politik antarwarga negara dengan peserta Pemilu. Oleh karenanya, kampanye menjadi penting dalam rangka untuk memenuhi hak masyarakat dalam memperoleh informasi yang memadai tentang peserta Pemilu dan para calegnya. Kampanye pun harus dilakukan dengan prinsip efisien, ramah lingkungan, akuntabel, nondiskriminasi dan tanpa kekerasan. Ada beberapa jenis kampanye yang biasa digunakan yaitu : pertemuan tatap muka, penyebaran bahan kampanye, pemasangan alat peraga, iklan di media massa, rapat umum dan kegiatan lainnya yang tidak melanggar larangan kampanye dan peraturan yang berlaku seperti halnya di media sosial.

Dengan adanya uraian tersebut, penulis ingin mengkaji lebih lanjut lagi tentang Peraturan KPU Nomor 15 Tahun 2013 tentang perubahan atas Peraturan

¹⁾ Debora Sanur L., *Efektivitas Pelaksanaan Kampanye Pemilihan Umum Legislatif 2014*, dalam Jurnal Hukum Vol. VI, No. 07/1/P3DI/April/2014, Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Sekretariat Jenderal DPR RI, Jakarta, hlm.1-2

KPU Nomor 01 Tahun 2013 tentang pedoman pelaksanaan kampanye pemilihan umum anggota DPR, DPD, dan DPRD, serta menuangkannya lebih lanjut dalam bentuk penulisan hukum dengan judul : **Mekanisme Kampanye Berdasarkan Peraturan KPU Nomor 15 Tahun 2013 tentang Pedoman Pelaksanaan Kampanye Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD.**

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang dan permasalahan tersebut di atas, penulis mengidentifikasi beberapa permasalahan sebagai berikut :

1. Apakah hak dan kewajiban peserta Pemilu dalam pelaksanaan kampanye Pemilu sesuai Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 15 Tahun 2013 ?
2. Apakah sanksi atas pelanggaran kampanye Pemilu berdasarkan Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 15 Tahun 2013 ?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian yang hendak dicapai dari penulisan skripsi ini adalah sebagai berikut :

1. Memahami dan mengetahui hak dan kewajiban peserta Pemilu dalam pelaksanaan kampanye Pemilu menurut Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 15 Tahun 2013.
2. Memahami dan mengetahui sanksi atas pelanggaran kampanye berdasarkan Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 15 Tahun 2013.

1.4 Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian yang hendak dicapai dari penulisan skripsi ini adalah sebagai berikut :

1. Melengkapi dan memenuhi tugas sebagai persyaratan pokok yang bersifat akademis guna meraih gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Jember.
2. Mengembangkan ilmu dan pengetahuan hukum dari perkuliahan yang bersifat teoritis dengan praktik yang terjadi dalam masyarakat terkait mekanisme kampanye berdasarkan Peraturan KPU Nomor 15 Tahun 2013 tentang Perubahan atas Peraturan KPU Nomor 01 Tahun 2013 tentang

Pedoman Pelaksanaan Kampanye Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD.

3. Menambah pengalaman dan memberikan sumbangan pemikiran yang berguna bagi kalangan umum, bagi para mahasiswa fakultas hukum dan almamater.

1.4 Metode Penelitian

Untuk menjamin suatu kebenaran ilmiah, maka dalam penelitian harus dipergunakan metodologi yang tepat karena hal tersebut sebagai pedoman dalam rangka mengadakan penelitian termasuk analisis terhadap data hasil penelitian. Metodologi merupakan cara kerja bagaimana menemukan atau memperoleh atau menjalankan suatu kegiatan untuk memperoleh hasil yang kongkrit. Sehingga penggunaan metode penelitian hukum dalam penulisan skripsi ini dapat digunakan untuk menggali, mengolah, dan merumuskan bahan-bahan hukum yang diperoleh sehingga mendapatkan kesimpulan yang sesuai dengan kebenaran ilmiah untuk menjawab isu hukum yang dihadapi. Metode yang tepat diharapkan dapat memberikan alur pemikiran secara berurutan dalam usaha mencapai pengkajian. Adapun metode yang digunakan sebagai berikut :

1.4.1 Tipe Penelitian

Tipe penelitian yang dipergunakan dalam penyusunan skripsi ini adalah Yuridis Normatif, artinya permasalahan yang diangkat, dibahas dan diuraikan dalam penelitian ini difokuskan dengan menerapkan kaidah-kaidah atau norma-norma dalam hukum positif. Tipe penelitian yuridis normatif dilakukan dengan mengkaji berbagai macam aturan hukum yang bersifat formal seperti Undang-Undang, literatur-literatur yang bersifat konsep teoritis yang kemudian dihubungkan dengan permasalahan yang menjadi pokok pembahasan.²⁾

1.4.2 Pendekatan Masalah

Di dalam suatu penelitian hukum terdapat beberapa macam pendekatan yang dengan pendekatan tersebut, penulis mendapat informasi dari berbagai

²⁾ Peter Mahmud Marzuki, 2010, *Penelitian Hukum*, Jakarta, Kencana Prenada Media Group, hlm.194

aspek mengenai isu hukum yang diangkat dalam permasalahan untuk kemudian dicari jawabannya. Adapun dalam penyusunan skripsi ini, penulis menggunakan 2 (dua) macam pendekatan, yaitu :

1. Pendekatan perundang-undangan (*Statute Approach*)

Pendekatan ini dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkut paut dengan isu hukum yang sedang ditangani. Hasil dari telaah tersebut merupakan suatu argumen untuk memecahkan isu yang dihadapi³⁾

2. Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*)

(*Conceptual Approach*) yaitu suatu metode pendekatan melalui pendekatan dengan merujuk pada prinsip-prinsip hukum. Prinsip-prinsip ini dapat ditemukan dalam pandangan-pandangan sarjana ataupun doktrin-doktrin hukum.⁴⁾

1.4.3 Bahan Hukum

Bahan hukum merupakan sarana dari suatu penulisan yang digunakan untuk memecahkan permasalahan yang ada sekaligus memberikan preskripsi mengenai apa yang seharusnya. Adapun sumber bahan hukum yang digunakan dalam penulisan skripsi ini adalah Bahan hukum yang dipergunakan dalam skripsi ini, meliputi bahan hukum primer, dan bahan hukum sekunder, yaitu :

1.4.3.1 Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang bersifat autoritatif artinya mempunyai otoritas. Bahan-bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim. Adapun yang termasuk dalam bahan hukum primer dalam penulisan skripsi ini adalah :

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945)
2. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum

³⁾ Ibid, hlm.93

⁴⁾ Ibid, hlm.138

3. Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 15 Tahun 2013 tentang Perubahan atas Peraturan KPU Nomor 01 Tahun 2013 tentang Pedoman Pelaksanaan Kampanye Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD.

1.4.3.2 Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah juga seluruh informasi tentang hukum yang berlaku atau yang pernah berlaku di suatu negeri. Keberadaan bahan-bahan hukum sekunder, secara formal tidak sebagai hukum positif.⁵⁾ Adapun yang termasuk dalam bahan-bahan hukum sekunder ini adalah buku-buku teks, laporan penelitian hukum, jurnal hukum yang memuat tulisan-tulisan kritik para ahli dan para akademisi terhadap berbagai produk hukum perundang-undangan dan putusan pengadilan, notulen-notulen seminar hukum, memori-memori yang memuat opini hukum, monograp-monograp, buletin-buletin atau terbitan lain yang memuat debat-debat dan hasil dengar pendapat di parlemen, deklarasi-deklarasi, dan situs-situs internet.

1.4.3.3 Bahan Non Hukum

Sebagai penunjang dari sumber hukum primer dan sekunder, sumber bahan non hukum dapat berupa, internet, ataupun laporan-laporan penelitian non hukum dan jurnal-jurnal non hukum sepanjang mempunyai relevansi dengan topik penulisan skripsi.⁶⁾

1.4.4 Analisis Bahan Hukum

Sebagai cara untuk menarik kesimpulan dari hasil penelitian yang sudah terkumpul dipergunakan metode analisa bahan hukum deduktif, yaitu suatu metode penelitian berdasarkan konsep atau teori yang bersifat umum diaplikasikan untuk menjelaskan tentang seperangkat data, atau menunjukkan komparasi atau hubungan seperangkat data dengan seperangkat data yang lain dengan sistematis berdasarkan kumpulan bahan hukum yang diperoleh, ditambahkan pendapat para sarjana yang mempunyai hubungan dengan bahan

⁵⁾ Soerjono Soekanto, 2006, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm.165

⁶⁾ Opcit, Peter Mahmud Marzuki, hlm. 164

kajian sebagai bahan komparatif. Langkah-langkah selanjutnya yang dipergunakan dalam melakukan suatu penelitian hukum, yaitu :

- a) Mengidentifikasi fakta hukum dan mengeliminir hal-hal yang tidak relevan untuk menetapkan isu hukum yang hendak dipecahkan ;
- b) Pengumpulan bahan-bahan hukum dan sekiranya dipandang mempunyai relevansi juga bahan-bahan non-hukum ;
- c) Melakukan telaah atas isu hukum yang diajukan berdasarkan bahan-bahan yang telah dikumpulkan
- d) Menarik kesimpulan dalam bentuk argumentasi yang menjawab isu hukum
- e) Memberikan preskripsi berdasarkan argumentasi yang telah dibangun di dalam kesimpulan.⁷⁾

Langkah-langkah ini sesuai dengan karakter ilmu hukum sebagai ilmu yang bersifat preskriptif dan terapan. Ilmu hukum sebagai ilmu yang bersifat preskripsi, mempelajari tujuan hukum, nilai-nilai keadilan, validitas aturan hukum, konsep-konsep hukum dan norma-norma hukum. Ilmu hukum sebagai ilmu terapan, menerapkan standar prosedur, ketentuan-ketentuan, rambu-rambu dalam melaksanakan aturan hukum. Oleh karena itu, langkah-langkah tersebut dapat diterapkan baik terhadap penelitian untuk kebutuhan praktis maupun yang untuk kajian akademis.

⁷⁾ Op.Cit, Peter Mahmud Marzuki, hlm.171

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Konsep Negara Hukum Demokratis

2.1.1 Pengertian Negara Hukum Demokratis

Pengertian negara dari beberapa pendapat para ahli hukum berbeda, namun demikian tidak mengurangi makna keseluruhan arti Negara tersebut. Pendapat tersebut antara lain :

- a. Georg Jellineg : Negara adalah organisasi kekuasaan dri sekelompok manusia yang berkediaman di wilayah tertentu.
- b. Georg Wilhlem Friedrich Hegel : Negara adalah organisasi kesusilan yang muncul sebagai sintesis dari kemerdekaan individual dan kemerdekaan universal.
- c. Aristoteles : Negara adalah perpaduan beberapa keluarga mencakupi beberapa desa, hingga akhirnya dapat berdiri sendiri sepenuhnya, dengan tujuan kesenangan dan kehormatan bersama.⁸⁾

Sebelum istilah negara hukum dijelaskan, terlebih dahulu perlu dipahami keterkaitan antara konsep negara hukum dan sistem ketatanegaraan. Pemahaman mengenai hal ini penting, karena konsepsi negara hukum dan sistem ketatanegaraan suatu negara sangat berkaitan erat, bahkan saling mempengaruhi. Dalam membicarakan konsepsi negara hukum jelas tidak lepas dari konstitusi atau sistem ketatanegaraan Indonesia, dengan alasan :

Pertama, isi (substansi) negara hukum adalah negara itu memiliki konstitusi (UUD) dan berdasarkan konstitusi (UUD) ; dimana konstitusi UUD negara itu memuat sistem ketatanegaraan negara tersebut. *Kedua*, bila suatu negara memiliki dan berdasarkan konstitusi yang berisi sistem ketatanegaraan negara itu, negara itu digolongkan sebagai negara hukum. *Ketiga*, sistem ketatanegaraan suatu negara yang tertuang dalam konstitusi (UUD), membentuk suatu sistem hukum yang tersusun dari sub-subsistem hukum yang meliputi :

⁸⁾ Sumber Internet : <http://ajeng-rizki.blogspot.com/2011/12/pengertian-negara-hukum-menurut-para.html> diakses 8 September 2014

1. Substansi hukum (materi hukum) yang mengatur kedudukan dan fungsi (tugas dan wewenang) hubungan antar lembaga kekuasaan negara dan hubungan lembaga kekuasaan negara dengan warga negaranya ;
2. Struktur hukum, mengenai lembaga-lembaga negara, sarana dan prasarana hukum, serta
3. Budaya hukum yang menyangkut perilaku aparat penegak hukum dan masyarakat di negara hukum itu sendiri ⁹⁾

Sejalan dengan hal tersebut, sistem ketatanegaraan suatu negara pada umumnya dapat dilihat dalam konstitusi atau Undang Undang Dasarnya. Konstitusi merupakan gambaran keseluruhan sistem ketatanegaraan suatu negara, yaitu berupa kumpulan peraturan yang membentuk, mengatur dan memerintah negara. Disamping itu, di banyak negara, sistem ketatanegaraan yang ada (yang terdapat dalam hukum tata negaranya) merupakan campuran antara hukum atau ketentuan tertulis dan yang tidak tertulis.

Dengan demikian, istilah konstitusi dalam perkembangannya memiliki dua pengertian yaitu pengertian yang sempit dan luas. Dalam pengertian sempit, konstitusi tidak menggambarkan keseluruhan kumpulan baik tertulis maupun tidak tertulis, sedangkan dalam pengertian luasnya, konstitusi dituangkan dalam satu dokumen tertentu sebagaimana dianut oleh kebanyakan negara. Istilah negara hukum tidak ditemukan dalam batang tubuh UUD 1945 sebelum amandemen. Meskipun demikian, dalam penjelasan UUD 1945 terdapat istilah “negara berdasarkan atas hukum (*rechtstaat*)”. Kemudian setelah dilakukan perubahan ketiga (amandemen) UUD 1945, dalam pasal 1 ayat (3) secara tegas menyebutkan bahwa negara Indonesia adalah negara hukum. ¹⁰⁾

Kepustakaan Indonesia selain memakai istilah *rechtstaat* juga lazim menggunakan istilah *the rule of law* untuk mengartikan “negara hukum”. Muhammad Yamin menggunakan kata negara hukum sebagai padanan kata *rechtstaat* atau *government of law*. Demikian juga halnya dengan Notohamidjojo menggunakan istilah negara hukum atau *rechtstaat*.¹¹⁾ Berkenaan dengan hal tersebut, dalam kepustakaan Indonesia istilah negara hukum sudah tidak asing lagi sebagai terjemahan dari istilah bahasa Belanda *rechtstaat*. Istilah *rechtstaat*

⁹⁾ O. Notohamidjojo, *Makna Negara Hukum*, Jakarta, Badan Penerbit Kristen, 1970, hal.18

¹⁰⁾ Jimly Assiddiqie, *Format Kelembagaan Negara Dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, Fakultas Hukum UII Press, Yogyakarta, 2004, hal.27

¹¹⁾ *Op.Cit.*, O. Notohamidjojo, hal.9

tersebut juga dipergunakan dalam penjelasan UUD 1945. Di negara-negara eropa kontinental, istilah ini dipergunakan dengan cara berbeda antara satu negara dan negara lainnya.

Istilah *rechtstaat* (negara hukum) merupakan istilah baru, baik jika dibandingkan dengan istilah demokrasi, konstitusi maupun kedaulatan rakyat. Para ahli telah memberikan pengertian bahwa negara hukum, seperti M. Tahir Azhary yang menyebutkan bahwa :

Negara hukum adalah negara yang tunduk pada hukum, peraturan-peraturan hukum berlaku pula bagi segala badan dan alat-alat perlengkapan negara. Negara hukum juga akan menjamin tertib hukum dalam masyarakat yang artinya memberikan perlindungan hukum, antara hukum dan kekuasaan ada hubungan timbal balik¹²⁾

Konsepsi negara hukum merupakan gagasan yang muncul untuk menentang konsep absolutisme yang telah melahirkan negara kekuasaan. Pada pokoknya kekuasaan dari penguasa (raja) harus dibatasi agar jangan memperlakukan rakyat dengan sewenang-wenang. Pembatasan tersebut dilakukan dengan jalan adanya supremasi hukum, yaitu bahwa segala tindakan penguasa tidak boleh sekehendak hatinya, tetapi harus berdasarkan dan berakar pada hukum, menurut ketentuan hukum dan Undang Undang yang berlaku dan untuk itu juga harus ada pembagian kekuasaan negara, khususnya kekuasaan yudikatif harus dipisahkan dari penguasa.

Konsep *the rule of law* sumbernya sama dengan konsep *rechtstaat* sebagaimana diuraikan oleh A.V. Dicey dalam Sirajuddin dan Zulkarnain mencakup :¹³⁾

1. Supremasi aturan-aturan hukum. Tidak adanya kekuasaan sewenang-wenang dalam arti bahwa seseorang boleh dihukum jika melanggar hukum
2. Kedudukan yang sama dihadapan hukum. Dalil ini berlaku, baik bagi mereka rakyat kebanyakan, maupun pejabat
3. Terjaminnya hak-hak azasi manusia oleh Undang-Undang serta keputusan-keputusan Pengadilan

¹²⁾ M. Tahir Azhary, *Negara Hukum : Suatu Studi tentang Prinsip Prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam*, Jakarta, Prenada Kencana Media, 2003, hal.36

¹³⁾ Sirajuddin & Zulkarnain, *Komisi Yudisial dan Eksaminasi Publik : Menuju Peradilan Yang Bersih dan Berwibawa*, Bandung, Citra Aditya Bhakti, 2006, hal.16

Konsep *the rule of law* tidak membutuhkan peradilan administrasi negara karena peradilan umum dianggap berlaku, baik bagi semua orang warga biasa maupun pejabat pemerintah. Jika dilihat dari fungsi dan tujuan negara, tipe negara hukum dapat dibedakan menjadi negara hukum formil (klasik) dan negara hukum materiil (*welfare state*). Negara hukum formil adalah negara yang tugasnya hanya menjaga agar jangan sampai ada pelanggaran terhadap ketentraman dan ketertiban umum. Sedangkan negara hukum materiil (*welfare state*) adalah negara yang tugasnya tidak hanya menjaga keamanan dan ketentraman, tetapi juga mewujudkan kesejahteraan bagi seluruh rakyatnya.

Selanjutnya menurut M. Tahir Azhary mengemukakan bahwa setidaknya ada lima konsep negara hukum, yaitu :

- a) Negara hukum nomokrasi Islam yang diterapkan di negara-negara Islam ;
- b) Negara hukum menurut konsep eropa Kontinental yang dinamakan *rechtsstaat* ;
- c) Negara hukum *rule of law* yang diterapkan di negara-negara Anglo Saxon ;
- d) Negara hukum *socialist* yang diterapkan di negara-negara komunis
- e) Negara hukum Pancasila.¹⁴⁾

Menurut Aristoteles negara hukum adalah Negara yang berdiri di atas hukum yang menjamin keadilan kepada warga negaranya. Disamping itu juga, menurut Hugo Krabbe negara hukum adalah Bahwa Negara seharusnya Negara Hukum (*rechtsstaat*) dan setiap tindakan Negara harus didasarkan pada hukum atau harus dapat dipertanggungjawabkan pada hukum. Negara Hukum menurut UUD 1945 adalah berdasarkan pada kedaulatan hukum. Negara adalah merupakan subjek hukum, dalam arti *rechtstaat* (badan hukum republik). Karena negara itu dipandang sebagai subjek hukum, maka jika ia bersalah dapat dituntut didepan pengadilan karena perbuatan melanggar hukum. Menurut F.R.Bothlingk negara hukum adalah : *De staat, waarin de wilsvrijheid van gezagsdragers is beperkt door grenzen van recht*" (negara, dimana kebebasan kehendak pemegang kekuasaan dibatasi oleh ketentuan hukum).¹⁵⁾

¹⁴⁾ Op.Cit, M. Tahir Azhary, hal.83-84

¹⁵⁾ <http://ajeng-rizki.blogspot.com/2011/12/pengertian-negara-hukum-menurut-para.html>
diakses 7 September 2014

Pengertian negara hukum secara sederhana adalah negara yang penyelenggaraan kekuasaan pemerintahannya didasarkan atas hukum. Dalam negara hukum, kekuasaan menjalankan pemerintahan berdasarkan kedaulatan hukum (supremasi hukum) dan bertujuan untuk menjalankan ketertiban hukum. Ada pendapat lain yang menyebutkan bahwa dalam negara hukum, hukum sebagai dasar diwujudkan dalam peraturan perundang-undangan yang berpuncak pada konstitusi atau hukum dasar negara. Konstitusi negara juga harus berisi gagasan atau ide tentang konstitusionalisme, yaitu adanya pembatasan atas kekuasaan dan jaminan hak dasar warga negara.

Dengan demikian dalam negara hukum, kekuasaan negara berdasar atas hukum, bukan kekuasaan belaka serta pemerintahan negara berdasar pada konstitusi yang berpaham konstitusionalisme, tanpa hal tersebut sulit disebut sebagai negara hukum. Supremasi hukum harus mencakup tiga ide dasar hukum, yakni keadilan, kemanfaatan, dan kepastian. Oleh karena itu di negara hukum, hukum harus tidak boleh mengabaikan “rasa keadilan masyarakat”. Negara-negara komunis atau negara otoriter memiliki konstitusi tetapi menolak gagasan tentang konstitusionalisme sehingga tidak dapat dikatakan sebagai negara hukum dalam arti sesungguhnya. Sri Soemantri, menyatakan pendapatnya bahwa negara hukum adalah unik, sebab negara hendak dipahami sebagai suatu konsep hukum. Dikatakan sebagai konsep yang unik karena tidak ada konsep lain. Dalam negara hukum nantinya akan terdapat satu kesatuan sistem hukum yang berpuncak pada konstitusi atau undang-undang dasar.¹⁶⁾

Dengan adanya hal tersebut, penyelenggaraan negara dan rakyat dapat bersatu di bawah dan tunduk pada sistem yang berlaku. Sehingga konstitusi negara merupakan sarana pemersatu bangsa. Dalam perkembangannya, negara hukum yang pertama terbentuk adalah negara hukum formil, yang merupakan negara hukum dalam arti sempit yaitu negara hukum yang membatasi ruang geraknya dan bersifat pasif terhadap kepentingan rakyat negara. Negara tidak campur tangan secara banyak terhadap urusan dan kepentingan warga negara. Namun seiring perkembangan zaman, negara hukum formil berkembang

¹⁶⁾ Sri Soemantri. *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*. 2002, Bandung, Alumni, hlm.90

menjadi negara hukum materiil yang berarti negara yang pemerintahannya memiliki keleluasaan untuk turut campur tangan dalam urusan warga dengan dasar bahwa pemerintah ikut bertanggung jawab terhadap kesejahteraan rakyat. Negara bersifat aktif dan mandiri dalam upaya membangun kesejahteraan rakyat.¹⁷⁾

Adanya pengakuan terhadap harkat dan martabat manusia dalam negara hukum Indonesia secara instrinsik melekat pada Pancasila dan bersumber pada Pancasila. Dalam pasal 1 ayat (3) UUD 1945 disebutkan bahwa : Negara Indonesia adalah negara hukum. Istilah negara hukum, *rechtsstaat*, *the rule of law*, dan istilah yang tertera dalam penjelasan UUD 1945 : Negara berdasarkan atas hukum (*rechtsstaat*) sering dipergunakan dalam kepustakaan Indonesia. Usaha untuk menunjukkan kekhasan Indonesia dilakukan dengan menambahkan atribut Pancasila di depan negara hukum sehingga menjadi negara hukum Pancasila. Hal ini mengandung pengertian bahwa Pancasila sebagai *the rule of law* bukan semata-mata sebagai peraturan yang diberlakukan bagi masyarakat Indonesia. Hal yang demikian berarti menempatkan sistem dalam idealisme tertentu yang bersifat final, dinamis, dan selalu mencari tujuan-tujuan ideal berlandaskan ideologi Pancasila.

Paham negara hukum Indonesia berangkat dari prinsip dasar bahwa ciri khas suatu negara hukum adalah bahwa negara memberikan perlindungan kepada warganya dengan cara berbeda. Negara hukum adalah suatu pengertian yang berkembang, yang terwujud dari reaksi masa lampau. Oleh karena itu, unsur negara hukum berakar pada sejarah dan perkembangan suatu bangsa. Setiapo bangsa atau negara memiliki sejarah yang berbeda, oleh karena itu pengertian dan isi negara hukum dari berbagai negara berbeda pula. Terminologi negara hukum disebutkan secara tegas dalam Konstitusi RIS 1949 baik dalam Mukadimah alinea ke 4 maupun di dalam batang tubuh pasal 1 ayat (1). Demikian pula halnya dalam UUDS 1950 istilah negara hukum secara jelas dicantumkan dalam alinea ke 4 Mukadimah dan Bab I bagian I, Pasal 1 ayat (1) UUDS Tahun 1950. Dalam UUD 1945 sebelum amandemen, baik dalam

¹⁷⁾ <http://prince-mienu.blogspot.com/2010/01/negara-hukum.html> diakses 10 September 2014

pembukaan maupun batang tubuh atau pasal-pasalnya tidak ditemukan rumusan atau istilah negara hukum. Namun demikian, dalam penjelasan umumnya disebutkan bahwa sistem pemerintahan negara Indonesia adalah negara berdasarkan atas hukum (*rechtsstaat*).

Berdasarkan uraian tersebut di atas, kata *rechtsstaat* lazimnya diartikan sebagai negara hukum. Negara Indonesia adalah negara hukum (*rechtsstaat*), bukan negara kekuasaan (*machtstaat*). Di dalamnya terkandung pengertian adanya pengakuan terhadap prinsip supremasi hukum dan konstitusi, dianutnya prinsip pemisahan dan pembatasan kekuasaan menurut sistem konstitusional yang diatur dalam Undang Undang Dasar, dengan adanya jaminan-jaminan Hak Azasi Manusia dalam Undang Undang Dasar, adanya prinsip peradilan yang bebas dan tidak memihak yang menjamin persamaan setiap warga negara dalam hukum, serta menjamin keadilan bagi setiap orang termasuk terhadap penyalahgunaan wewenang oleh pihak yang berkuasa.

Dalam paham negara hukum seperti itu, pada hakikatnya hukum itu sendiri yang menjadi penentu segalanya sesuai prinsip nomokrasi dan doktrin *the rule of law*. Dalam kerangka *the rule of law* itu, diyakini adanya pengakuan bahwa hukum itu mempunyai kedudukan tertinggi (*Supremacy of Law*), dan berlakunya azas legalitas dalam segala bentuknya dalam kenyataan praktek. Dalam suatu negara hukum, pemerintah harus menjamin adanya penegakan hukum dan tercapainya tujuan hukum. Dalam penegakan hukum ada tiga unsur yang harus selalu mendapatkan perhatian, yaitu keadilan, kemanfaatan, atau hasil guna dan kepastian hukum. Tujuan pokok dari hukum adalah ketertiban, dimana kepatuhan terhadap ketertiban adalah syarat pokok untuk masyarakat yang teratur.

Kenyataan yang tak terbantahkan adalah bahwa istilah negara hukum atau dalam penjelasan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 disebut sebagai negara berdasarkan atas hukum (*rechtsstaat*) dan paham *the rule of law*. Namun, untuk lebih mencerminkan ciri khas Indonesia (nasionalisme), Indonesia memakai istilah negara hukum ini dengan tambahan atribut Pancasila sehingga menjadi negara hukum pancasila. Terlepas dari istilah negara hukum Pancasila, yang pasti dalam UUD 1945 setelah perubahan atau

amandemen menegaskan bahwa pemakaian istilah negara hukum tanpa atribut Pancasila sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 ayat (3) bahwa : Negara Indonesia adalah negara hukum.

2.1.2 Unsur-Unsur Negara Hukum Demokratis

Negara Republik Indonesia merupakan sebuah negara kesatuan yang berbentuk republik dan menjalankan pemerintahan dalam bentuk demokrasi. Dalam pokok pikiran ketiga Pembukaan Undang-undang Dasar 1945 terkandung bahwa Negara Republik Indonesia adalah negara yang berkedaulatan rakyat berdasar atas kerakyatan dan permusyawaratan perwakilan. Oleh karena itu, sistem negara yang terbentuk dalam Undang-undang Dasar harus berdasar atas kedaulatan rakyat dan berdasar atas permusyawaratan perwakilan. Dalam ketentuan Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa "kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar". Makna dari "kedaulatan berada di tangan rakyat" dalam hal ini ialah bahwa rakyat 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-wakil rakyat untuk mengawasi jalannya pemerintahan.

Menurut Sudargo Gautama, mengemukakan unsur-unsur dari negara hukum, yakni :

- a) Terdapat pembatasan kekuasaan negara terhadap perorangan, maksudnya negara tidak dapat bertindak sewenang-wenang. Tindakan negara dibatasi oleh hukum, individual mempunyai hak terhadap negara atau rakyat mempunyai hak terhadap penguasa
- b) Azas Legalitas, bahwa Setiap tindakan negara harus berdasarkan hukum yang telah diadakan terlebih dahulu yang harus ditaati juga oleh pemerintah atau aparturnya.
- c) Pemisahan Kekuasaan, Agar hak-hak azasi itu betul-betul terlindung adalah dengan pemisahan kekuasaan yaitu badan yang membuat peraturan perundang-undangan, melaksanakan dan mengadili harus terpisah satu sama lain tidak berada dalam satu tangan.¹⁸⁾

¹⁸⁾ <http://skaterfm.blogspot.com/2012/03/ciri-ciri-atau-unsur-negara-hukum-bahan.html>. Di akses tanggal 04 November 2013 jam 11.00

Konsep Negara Hukum di dalamnya terkandung pengertian adanya pengakuan terhadap prinsip supremasi hukum dan konstitusi, dianutnya prinsip pemisahan dan pembatasan kekuasaan menurut sistem konstitusional yang diatur dalam Undang-Undang Dasar, adanya jaminan-jaminan hak asasi manusia, adanya prinsip peradilan yang bebas dan tidak memihak yang menjamin persamaan setiap warga negara dalam hukum, serta menjamin keadilan bagi setiap orang termasuk terhadap penyalahgunaan wewenang oleh pihak yang berkuasa. Dalam paham Negara Hukum yang demikian, pada hakikatnya hukum itu sendirilah yang menjadi penentu segalanya sesuai dengan prinsip nomokrasi (*nomocracy*) dan doktrin '*the Rule of Law, and not of Man*'. Dalam kerangka '*the rule of Law*' itu, diyakini adanya pengakuan bahwa hukum itu mempunyai kedudukan tertinggi (*supremacy of law*), adanya persamaan dalam hukum dan pemerintah (*equality before the law*), dan berlakunya asas legalitas dalam segala bentuknya dalam kenyataan praktek (*due process of law*).

Franz Magnis Suseno menyatakan bahwa Ide dasar dari negara hukum ini ialah bahwa kekuasaan negara harus dijalankan atas dasar hukum yang baik dan adil. Oleh karena itu, dalam negara hukum tercakup 4 (empat) tuntutan dasar yaitu :

Pertama tuntutan kepastian hukum yang merupakan kebutuhan langsung masyarakat; *kedua* tuntutan bahwa hukum berlaku sama bagi segenap penduduk dan warga negara ; *ketiga* legitimasi demokratis dimana proses pembentukan hukum harus mengikutsertakan dan mendapat persetujuan rakyat ; dan *keempat* tuntutan akal budi yaitu menjunjung tinggi martabat manusia dan masyarakat.¹⁹⁾

Pentingnya pembatasan terhadap kekuasaan negara/pemerintah ini didasari oleh falsafah Lord Acton yang menyatakan bahwa :

Manusia yang mempunyai kekuasaan cenderung untuk menyalahgunakan kekuasaan itu, tetapi manusia yang mempunyai kekuasaan tak terbatas pasti akan menyalahgunakannya (*power tends to corrupt, but absolute power corrupt absolutely*). Gagasan untuk membatasi kekuasaan dalam penyelenggaraan Negara itulah

¹⁹⁾ Franz Magnis Suseno, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Inndonesia*. Surabaya: PT. Bina Ilmu 1991, hlm.295

yang dinamakan *democracy constitutional*. Ciri-cirinya adalah pemerintahan yang terbatas kekuasaannya, dan tidak dibenarkan bertindak sewenang-wenang terhadap warga negaranya. Pembatasan atas kekuasaan pemerintahan tercantum dalam konstitusi, sehingga sering disebut sebagai pemerintahan berdasarkan konstitusi.²⁰⁾

Dengan tertib berpikir demikian, maka dipahami bahwa konstitusi merupakan sarana untuk membatasi penguasa negara. Penggunaan konstitusi sebagai sarana untuk membatasi kekuasaan negara telah melahirkan paham konstitusionalisme. Di dalam gagasan konstitusionalisme tersebut, konstitusi atau undang-undang dasar tidak hanya merupakan suatu dokumen yang mencerminkan pembagian kekuasaan (*anatomy of a power relationship*) saja, tetapi dipandang sebagai suatu lembaga yang mempunyai fungsi khusus, yaitu di satu pihak untuk menentukan dan membatasi kekuasaan dan dipihak lain untuk menjamin hak-hak asasi politik warga negaranya. Konstitusi dipandang sebagai perwujudan dari hukum tertinggi yang harus dipatuhi oleh negara dan pejabat-pejabat pemerintah, sesuai dengan dalil "*Government by laws, not by men*".

2.2 Pemilihan Umum

2.2.1 Pengertian Pemilihan Umum

A.D. Belifante mengemukakan, bahwa agar suatu negara dapat disebut sebagai negara demokrasi, maka pengorganisasiannya harus memenuhi beberapa aturan dasar (*grondregels*). Salah satu daripadanya adalah bahwa tidak ada seorang pun dapat melaksanakan suatu kewenangan tanpa dapat mempertanggungjawabkan atau bahwa pelaksanaan kewenangan itu tidak dapat dilaksanakan tanpa ada kontrol.²¹⁾ C.F. Strong mengemukakan, *the contemporary constitutional state must be based on a system of democratic representation which guarantees the sovereignty of the people.*²²⁾ Jadi, negara konstitusional pada saat sekarang ini harus didasarkan pada sistem perwakilan demokratis yang menjamin kedaulatan rakyat.

²⁰⁾ Ibid, hlm.297

²¹⁾ A.D. Belifante, *Begiselen van Nederlands Staatsrecht*, Alphen aan de Rijn, N. Samson NV, 1969, hlm.15.

²²⁾ C.F. Strong, *Modern Political Constitutions*, Sidgwick & Jackson Limited, London, 1960, hlm.13.

Suatu sistem pemerintahan yang didasarkan pada sistem perwakilan dinamakan *'representative government'*. *Representative government* dapat dirumuskan sebagai :

*A form of government where the citizens exercise the same right to make political decision but through representative chosen by them and responsible to them through the process of free election.*²³⁾

Untuk melaksanakan nilai-nilai demokrasi perlu diselenggarakan beberapa lembaga sebagai berikut :

- (1) Pemerintahan yang bertanggungjawab;
- (2) Suatu dewan perwakilan rakyat yang mewakili golongan-golongan dan kepentingan-kepentingan dalam masyarakat dan dipilih dengan pemilihan umum yang bebas dan rahasia dan atas dasar sekurang-kurangnya dua calon untuk setiap kursi. Dewan perwakilan ini mengadakan pengawasan (kontrol), memungkinkan oposisi yang konstruktif dan memungkinkan penilaian terhadap kebijaksanaan pemerintah secara kontinyu;
- (3) Suatu organisasi politik yang mencakup satu atau lebih partai politik (sistem dwi-partai, multi-partai). Partai-partai menyelenggarakan hubungan yang kontinyu antara masyarakat umumnya dan pemimpin-pemimpinnya;
- (4) Pers dan media massa yang bebas untuk menyatakan pendapat;
- (5) Sistem peradilan yang bebas untuk menjamin hak-hak azasi dan mempertahankan keadilan.²⁴⁾

Menurut Widodo Ekatjahjana pemilihan umum sebagai salah satu sarana untuk mewujudkan nilai-nilai demokrasi, paling tidak mesti didasari oleh beberapa hal, yaitu :

- (1) Adanya peraturan perundang-undangan yang memadai sebagai landasan bagi penyelenggaraan pemilihan umum yang demokratis, fair, jujur dan adil;
- (2) Pemilu diselenggarakan dengan prinsip-prinsip langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil;
- (3) Pemilu diselenggarakan oleh lembaga penyelenggara pemilihan umum yang berwenang, bersifat independen, tidak memihak atau netral, transparan, adil dan bertanggungjawab;
- (4) Adanya lembaga pengawas dan/atau lembaga pemantau yang dibentuk secara independen, yang berfungsi untuk melakukan pengawasan atau kontrol terhadap penyelenggaraan pemilihan

²³⁾ International Commission of Jurist, *Aspect of the Rule of Law in the Modern Age*, Bangkok, 1965, hlm. 18

²⁴⁾ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1998, hlm. 63-64.

- umum agar dapat berlangsung secara demokratis, jujur dan legal (sah) berdasarkan hukum dan keadilan;
- (5) Adanya lembaga peradilan yang independen dan tidak memihak, yang khusus dibentuk untuk menangani masalah pelanggaran, kecurangan dan tindakan-tindakan lainnya yang melanggar nilai-nilai demokrasi, kejujuran, norma-norma hukum dan keadilan, termasuk memutuskan keabsahan hasil pemilihan umum yang diselenggarakan;
 - (6) Adanya lembaga penegak hukum yang khusus bertugas untuk mengawal dan menegakkan norma-norma hukum pemilu agar ditaati oleh peserta pemilu, penyelenggara pemilu, pengawas atau pemantau pemilu dan masyarakat luas lainnya.²⁵⁾

Sebuah negara berbentuk republik memiliki sistem pemerintahan yang tidak pernah lepas dari pengawasan rakyatnya. Adalah demokrasi, sebuah bentuk pemerintahan yang terbentuk karena kemauan rakyat dan bertujuan untuk memenuhi kepentingan rakyat itu sendiri. Terkait dengan hal tersebut Andrew Reynolds menyatakan bahwa :

Pemilihan Umum adalah metode yang di dalamnya suara-suara yang diperoleh dalam pemilihan diterjemahkan menjadi kursi-kursi yang dimenangkan dalam parlemen oleh partai-partai dan para kandidat. Pemilihan umum merupakan sarana penting untuk memilih wakil-wakil rakyat yang benar-benar akan bekerja mewakili mereka dalam proses pembuatan kebijakan negara.²⁶⁾

Pemilihan umum diikuti oleh partai-partai politik. Partai-partai politik mewakili kepentingan spesifik warganegara. Kepentingan-kepentingan seperti nilai-nilai agama, keadilan, kesejahteraan, nasionalisme, antikorupsi, dan sejenisnya kerap dibawakan partai politik tatkala mereka berkampanye. Sebab itu, sistem pemilihan umum yang baik adalah sistem yang mampu mengakomodasi kepentingan-kepentingan yang berbeda di tingkat masyarakat, agar terwakili dalam proses pembuatan kebijakan negara di parlemen.

Di dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD disebutkan, bahwa Pemilihan Umum,

²⁵⁾ Widodo Ekatjahjana, dalam artikel bunga rampai : *Konsep Hukum Pemilu Dasar dan Asas Hukum Yang Melandasi Penyelenggaraan Pemilu di Indonesia*, Universitas Jember, Jember, 2011, hlm.4

²⁶⁾ Andrew Reynolds, *Merancang Sistem Pemilihan Umum* dalam Juan J. Linz, et.al., *Menjauhi Demokrasi Kaum Penjahat: Belajar dari Kekeliruan Negara-negara Lain*, (Bandung: Mizan, 2001) hlm.102

selanjutnya disebut Pemilu, adalah *sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat* yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.²⁷⁾

Rumusan ini mengandung 4 (empat) unsur konsep pemilihan umum di Indonesia, yaitu : (1) pemilu adalah sarana kedaulatan rakyat; (2) pemilu dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, jujur dan adil; (3) pemilu dilaksanakan dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia; dan (4) pemilu dilaksanakan dengan berdasar pada Pancasila dan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dengan rumusan yang demikian, maka dalam konsep hukum pemilu itu ada beberapa hal yang pokok yang menunjuk pada fungsi instrumental, landasan dan asas pemilu.

Dasar penyelenggaraan pemilu yang ideal bagi suatu negara paling tidak bertumpu pada 3 (tiga) nilai dasar, yaitu : (1) Negara Hukum; (2) Demokrasi; dan (3) Nasionalisme. Dasar negara hukum menurunkan beberapa prinsip yang dapat dipakai dalam menyelenggarakan pemilu, diantaranya :

- (1) Peraturan perundang-undangan yang baik, adil dan demokratis;
- (2) Perlindungan hukum yang memadai atas terlaksananya hak memilih dan dipilih berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- (3) Pengawasan dan penerapan sanksi hukum yang memadai;
- (4) Peradilan pemilu yang independen dan tidak memihak;
- (5) Legitimasi dan keabsahan hasil pemilu.

Dasar demokrasi dalam penyelenggaraan pemilu menurunkan beberapa prinsip yang dapat dipakai dalam menyelenggarakan pemilu, diantaranya adalah :

- (1) Penyelenggaraan pemilu didasarkan pada aturan hukum yang demokratis;
- (2) Lembaga penyelenggara pemilu yang baik, tidak memihak dan demokratis;
- (3) Lembaga pengawas atau pemantau penyelenggaraan pemilu yang memadai;

²⁷⁾ Lihat Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008.

- (4) Partisipasi dan pengawasan rakyat (publik) yang baik atas seluruh rangkaian kegiatan pemilu;
- (5) Fungsi kontrol media massa yang baik terhadap seluruh proses penyelenggaraan pemilu;
- (6) Hak memilih dan dipilih dilakukan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil;

Dasar nasionalisme menurunkan beberapa prinsip yang dapat dipakai dalam menyelenggarakan pemilu, diantaranya adalah :

- (1) Penyelenggaraan pemilu dalam rangka menjaga dan memelihara keberlangsungan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- (2) Pemilu dilaksanakan untuk mengokohkan semangat persatuan dan kesatuan dalam perbedaan pendapat, perbedaan kepentingan, perbedaan golongan dan perbedaan-perbedaan lainnya;
- (3) Memilih wakil-wakil rakyat, pimpinan-pimpinan lembaga negara atau pimpinan-pimpinan pemerintahan yang tidak didasarkan pada sentimen kedaerahan, suku bangsa (ras), agama, keturunan dan sebagainya, yang dapat mengancam semangat persatuan dan kesatuan sebagai bangsa yang majemuk; dan sebagainya.

2.2.2 Sistem Pemilihan Umum

Pemilihan umum diikuti oleh partai-partai politik. Partai-partai politik mewakili kepentingan spesifik warganegara. Kepentingan-kepentingan seperti nilai-nilai agama, keadilan, kesejahteraan, nasionalisme, antikorupsi, dan sejenisnya kerap dibawakan partai politik tatkala mereka berkampanye. Sebab itu, sistem pemilihan umum yang baik adalah sistem yang mampu mengakomodasi kepentingan-kepentingan yang berbeda di tingkat masyarakat, agar terwakili dalam proses pembuatan kebijakan negara di parlemen.

Sistem Pemilihan Umum menurut Muhammad Farahan adalah :

Rangkaian aturan yang mana pemilih mengekspresikan pilihan politik mereka dan suara dari para pemilih diterjemahkan menjadi kursi.

Definisi tersebut mengisyaratkan bahwa sistem Pemilihan Umum mengandung elemen-elemen struktur kertas suara dan cara pemberian suara, besar distrik (Daerah) Pemilihan, serta penerjemahan suara menjadi kursi. Dengan demikian, hal-hal seperti administrasi Pemilihan Umum dan hak pilih, walaupun penting tetapi berada di luar lingkup pembahasan sistem Pemilihan Umum.²⁸⁾

Sistem pemilu di Indonesia tidak terlepas dari fungsi rekrutmen dalam sistem politik. Mengenai sistem pemilu Norris menjelaskan bahwa rekrutmen seorang kandidat oleh partai politik bergantung pada sistem pemilu yang berkembang di suatu negara. Di Indonesia, pemilihan legislatif (DPR, DPD, DPRD Propinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota) menggunakan sistem proporsional dengan daftar terbuka. Sistem Pemilihan Umum adalah metode yang mengatur dan memungkinkan warga negara memilih para wakil rakyat diantara mereka sendiri. Metode berhubungan dengan prosedur dan aturan merubah (mentransformasi) suara ke kursi dilembaga perwakilan. Mereka sendiri maksudnya yang memilih maupun yang hendak dipilih merupakan bagian dari satu entitas yang sama. Pada umumnya berkisar pada dua prinsip pokok, yaitu :

1) Sistem Pemilihan Mekanis

Dalam sistem ini, rakyat dipandang sebagai suatu massa individu-individu yang sama. Individu-individu inilah sebagai pengendali hak pilih dalam masing-masing mengeluarkan satu suara dalam tiap pemilihan umum untuk satu lembaga perwakilan.

2) Sistem pemilihan Organik

Dalam sistem organik, rakyat dipandang sebagai sejumlah individu yang hidup bersama-sama dalam beraneka warna persekutuan hidup. Jadi persekutuan-persekutuan itulah yang diutamakan sebagai pengendali hak pilih.²⁹⁾

2.2.3 Pelaksanaan Pemilihan Umum di Indonesia

Pemilihan Umum langsung adalah pemilihan yang dilaksanakan secara langsung oleh rakyat dan rakyat yang akan secara langsung menentukan siapa yang akan menjadi Wakil Rakyat, Presiden dan Wakil Presiden. Misalnya : Dalam Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden rakyat langsung memilih nama dan gambar calon Presiden yang dikehendaknya tanpa diwakilkan kepada

²⁸⁾ Ibid, hlm.45

²⁹⁾ Sumber Internet : [www.hennydamanik.blog.spot.com/ Artikel Sistem](http://www.hennydamanik.blog.spot.com/Artikel_Sistem) Pemilihan Umum di Indonesia diakses tanggal 8 September 2014

Majelis Permusyawaratan Rakyat. Pemilu tidak langsung adalah Pemilihan yang tidak dilaksanakan melalui suatu Perwakilan artinya, rakyat tidak dapat secara langsung menentukan siapa yang akan menjadi Wakil Rakyat namun diwakilkan kepada Partai Politik untuk menentukan Wakil Rakyat dan atau Wakil Rakyat untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden. Misalnya dalam Pemilihan anggota DPR/DPRD rakyat memilih gambar partai dan partai yang akan menentukan siapa yang akan dijadikan sebagai anggota DPR/DPRD atau Rakyat memilih Wakil Rakyat dan Wakil Rakyat yang akan memilih Presiden.

Pemilihan Umum dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia telah diawali sejak tahun 1955 sampai dengan yang terakhir tahun 2014. Berdasarkan sejarah ketatanegaraan Indonesia, pelaksanaan Pemilihan Umum dibagi menjadi 3 (tiga) masa penting, yaitu :

- 1) Pemilu Tahun 1955 (Masa Parlementer)
- 2) Pemilu Tahun 1971 sampai Tahun 1997 (Masa Orde Baru)
- 3) Pemilu Tahun 1999 sampai Tahun 2014 (Masa Reformasi)

Sesuai dengan amanat reformasi, penyelenggaraan Pemilihan Umum harus dilaksanakan secara lebih berkualitas agar lebih menjamin derajat kompetisi yang sehat, partisipatif, mempunyai derajat keterwakilan yang lebih tinggi dan mempunyai mekanisme pertanggung jawaban yang jelas. Pada dasarnya Pemilihan Umum diselenggarakan dengan tujuan untuk memilih wakil rakyat dan wakil daerah, serta untuk membentuk pemerintahan yang demokratis, kuat, dan memperoleh dukungan rakyat dalam rangka mewujudkan tujuan nasional sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Azas dilaksanakannya Pemilihan Umum di Indonesia sebagaimana disebutkan dalam pasal 22E ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pemilihan Umum dilaksanakan secara Langsung, Umum, Bebas, Rahasia, Jujur dan Adil. Berdasarkan Penjelasan Undang Undang Nomor 8 Tahun 2012, Pengertian Azas Pemilu adalah :

1. Langsung, dimana rakyat sebagai pemilih mempunyai hak untuk memberikan suaranya secara langsung sesuai dengan kehendak hati nuraninya, tanpa perantara dan tanpa adanya paksaan.

2. Umum, Pada dasarnya semua warga negara yang memenuhi persyaratan sesuai dengan Undang-Undang berhak untuk mengikuti Pemilihan Umum. Pemilihan Umum yang bersifat Umum mengandung makna menjamin kesempatan yang berlaku menyeluruh bagi semua warga negara, tanpa diskriminasi berdasarkan suku, agama, ras, golongan, jenis kelamin, kedaerahan, pekerjaan, dan status sosial.
3. Bebas, dimana setiap warga negara yang berhak memilih bebas untuk menentukan pilihannya tanpa adanya tekanan dan paksaan dari siapapun. Di dalam melaksanakan haknya, setiap warga negara dijamin keamanannya, sehingga dapat memilih sesuai dengan kehendak hati nuraninya dan kepentingannya.
4. Rahasia, yaitu dalam memberikan suaranya, pemilih dijamin bahwa pilihannya tidak akan diketahui oleh pihak manapun dengan jalan apa pun. Pemilih dalam memberikan suaranya pada surat suara dengan tidak dapat diketahui oleh orang lain kepada siapapun suaranya diberikan.
5. Jujur, dimana dalam penyelenggaraan Pemilihan Umum, setiap penyelenggaraan Pemilihan Umum, aparat Pemerintah, peserta Pemilihan Umum, Pengawas Pemilihan Umum, Pemantau Pemilihan Umum, Pemilih, serta semua pihak yang terkait harus bersikap dan bertindak jujur.
6. Adil, dimana dalam penyelenggaraan Pemilihan Umum, setiap Pemilih dan peserta Pemilu mendapatkan perlakuan yang sama serta bebas dari kecurangan pihak manapun juga.

2.3 Komisi Pemilihan Umum (KPU)

2.3.1 Pengertian Komisi Pemilihan Umum (KPU)

Pemilihan Umum langsung adalah pemilihan yang dilaksanakan secara langsung oleh rakyat dan untuk rakyat yang akan secara langsung menentukan siapa yang akan menjadi Wakil Rakyat, Presiden dan Wakil Presiden, maupun pemerintah daerah, misalnya : Dalam Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden rakyat langsung memilih nama dan gambar calon Presiden yang

dikehendaknya tanpa diwakilkan kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat.³⁰⁾ Sesuai amanat reformasi, penyelenggaraan Pemilihan Umum harus dilaksanakan secara lebih berkualitas agar lebih menjamin derajat kompetisi yang sehat, partisipatif, mempunyai derajat keterwakilan yang lebih tinggi dan mempunyai mekanisme pertanggung jawaban yang jelas. Pemilihan Umum diselenggarakan Komisi Pemilihan Umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri.

Pemilihan Umum dapat dikatakan sebagai tolak ukur dari proses demokrasi di suatu negara, jadi Pemilihan Umum merupakan pintu masuk sebuah proses demokrasi untuk menuju pada proses selanjutnya. Demokrasi merupakan bentuk pemerintahan yang dilakukan oleh rakyat, untuk rakyat dan kepada rakyat, itu terwujud kalau pada pelaksanaan Pemilihan Umum menjadi Pemilihan Umum yang demokratis, terutama elit-elit politik untuk mengedepankan kepentingan rakyat di atas kepentingan pribadi dan golongan.³¹⁾

2.3.2 Syarat Anggota KPU

Dalam Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 13 Tahun 2007 tentang Pedoman Pelaksanaan Seleksi dan Penetapan Anggota Komisi Pemilihan Umum Provinsi dan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota, disebutkan syarat menjadi anggota KPU, sebagai berikut :

- 1) Setiap calon anggota KPU Kabupaten/Kotaharus memenuhi syarat sebagai berikut :
 - a) Warga negara Indonesia;
 - b) Pada saat pendaftaran berusia palingrendah 30 (tiga puluh) tahun;
 - c) Setia kepada Pancasila sebagai dasarnegara, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan cita-citaProklamasi 17 Agustus 1945;
 - d) Mempunyai integritas, pribadi yang kuat, jujur,dan adil;
 - e) Memiliki pengetahuan dan keahlian yangberkaitan dengan penyelenggaraan Pemilu terutama dari bidang ilmupolitik/pemerintahan, hukum, atau manajemen;
 - f) Berpendidikan paling rendah SLTA atau sederajat untuk calon anggota KPU Kabupaten
 - g) Berdomisili di wilayah kabupaten NiasUtara yangdibuktikan dengan kartu tanda penduduk;

³⁰⁾ Miriam Budiardjo, *Partisipasi Politik* , Jakarta: PT. Gramedia, 1998, hal.18

³¹⁾ Muhammad Kusnardi, *Pemilihan Umum dan Konstitusi Republik Indonesia*, Jakarta, Ghalia Indonesia, 1982, hal.90

- h) Mampu secara jasmani dan rohani, dengan pengecualian cacat tubuh tidak termasuk kategori gangguan kesehatan, yang dibuktikan dengan surat kesehatan dari rumah sakit pemerintah atau puskesmas, dan disertai dengan surat keterangan bebas narkoba;
- i) Tidak pernah menjadi anggota partai politik atau sekurangnya dalam jangka waktu 5 (lima) tahun telah mengundurkan diri dari keanggotaan partai politik pada saat mendaftar sebagai calon yang dibuktikan dengan surat keputusan pemberhentian dari pengurus partai politik yang bersangkutan;
- j) Mengundurkan diri dari jabatan politik, jabatan di pemerintahan dan Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah pada saat mendaftar menjadi calon, yang disertai dengan surat pemberhentian yang bersangkutan dari pejabat yang berwenang tanpa kehilangan status sebagai Pegawai Negeri Sipil;
- k) Tidak pernah dipidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih;
- l) Bersedia bekerja penuh waktu, yaitu tidak bekerja pada profesi lainnya selama masa keanggotaan;
- m) Bersedia tidak menduduki jabatan politik (jabatan yang dipilih dan jabatan yang ditunjuk), di pemerintahan dan Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah selama masa keanggotaan apabila terpilih;
- n) Tidak berada dalam satu ikatan perkawinan dengan sesama penyelenggara pemilu.

Pemilihan Umum dilaksanakan secara Langsung, Umum, Bebas, Rahasia, Jujur dan Adil. Pemilihan Umum diselenggarakan oleh suatu Komisi Pemilihan Umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri.

1. Sifat nasional dimaksudkan bahwa Komite Pemilihan Umum (KPU) sebagai Penyelenggara mencakup seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia
2. Sifat Tetap dimaksudkan bahwa Komite Pemilihan Umum (KPU) sebagai Lembaga menjalankan tugasnya secara berkesinambungan, meskipun keanggotaannya dibatasi oleh masa jabatan tertentu.
3. Sifat mandiri dimaksudkan bahwa dalam menyelenggarakan dan melaksanakan Pemilihan Umum, Komite Pemilihan Umum (KPU) bersikap mandiri dan bebas dari pengaruh dari pihak manapun, disertai dengan transparansi dan pertanggung jawaban yang jelas sesuai dengan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku

2.3.3 Tugas dan Kewenangan Komisi Pemilihan Umum (KPU)

Secara ringkas KPU yang ada sekarang merupakan KPU keempat yang dibentuk sejak era Reformasi 1998. KPU pertama (1999-2001) dibentuk dengan Keppres Nomor 16 Tahun 1999, beranggotakan 53 orang anggota, dari unsur pemerintah dan Partai Politik. KPU pertama dilantik Presiden BJ Habibie. KPU kedua (2001-2007) dibentuk dengan Keppres Nomor 10 Tahun 2001, beranggotakan 11 orang, dari unsur akademis dan LSM. KPU kedua dilantik oleh Presiden Abdurrahman Wahid (Gus Dur) pada tanggal 11 April 2001. KPU ketiga (2007-2012) dibentuk berdasarkan Keppres Nomor 101/P/2007 yang berisikan tujuh orang anggota yang berasal dari anggota KPU Provinsi, akademisi, peneliti dan birokrat dilantik tanggal 23 Oktober 2007 minus Syamsulbahri yang urung dilantik Presiden karena masalah hukum.

Terlaksananya Pemilu yang jujur dan adil tersebut merupakan faktor penting bagi terpilihnya wakil rakyat yang lebih berkualitas, dan mampu menyuarakan aspirasi rakyat. Sebagai anggota KPU, integritas moral sebagai pelaksana pemilu sangat penting, selain menjadi motor penggerak KPU juga membuat KPU lebih kredibel di mata masyarakat karena didukung oleh personal yang jujur dan adil. Tepat tiga tahun setelah berakhirnya penyelenggaraan Pemilu 2004, muncul pemikiran di kalangan pemerintah dan DPR untuk meningkatkan kualitas pemilihan umum, salah satunya kualitas penyelenggara Pemilu. Sebagai penyelenggara pemilu, KPU dituntut independen dan non-partisan. Untuk itu atas usul inisiatif DPR-RI menyusun dan bersama pemerintah mensyahkan Undang-undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu. Sebelumnya keberadaan penyelenggara Pemilu terdapat dalam Pasal 22-E Undang-undang Dasar Tahun 1945 dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 Tentang Pemilu DPR, DPD dan DPRD, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 Tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden.

Untuk melaksanakan Pemilihan Umum, KPU mempunyai tugas kewenangan sebagai berikut :

1. Merencanakan dan mempersiapkan pelaksanaan Pemilihan Umum;
2. Menerima, meneliti dan menetapkan Partai-partai Politik yang berhak sebagai peserta Pemilihan Umum;

3. Membentuk Panitia Pemilihan Indonesia yang selanjutnya disebut PPI dan mengkoordinasikan kegiatan Pemilihan Umum mulai dari tingkat pusat sampai di Tempat Pemungutan Suara yang selanjutnya disebut TPS;
4. Menetapkan jumlah kursi anggota DPR, DPRD I dan DPRD II untuk setiap daerah pemilihan;
5. Menetapkan keseluruhan hasil Pemilihan Umum di semua daerah pemilihan untuk DPR, DPRD I dan DPRD II;
6. Mengumpulkan dan mensistematiskan bahan-bahan serta data hasil Pemilihan Umum;
7. Memimpin tahapan kegiatan Pemilihan Umum.

2.4 Kampanye

2.4.1 Pengertian Kampanye dan Dasar Hukumnya

Kampanye Pemilu adalah kegiatan Peserta Pemilu untuk meyakinkan para pemilih dengan menawarkan visi, misi, dan Program Peserta Pemilu.³² Dengan beragamnya kepentingan manusia dalam menjalani tugas hidupnya, seringkali sulit untuk melakukan komunikasi antara satu dengan yang lainnya. Tujuan hidup boleh saja sama yakni menciptakan sebuah kemakmuran yang berkeadilan, akan tetapi jalan yang mereka tempuh belum tentu sama. Itulah sebabnya dalam rangka menyepakati tujuan kolektif dalam rangka perwujudan hidup bermasyarakat, maka disusunlah komitmen bersama untuk menemukan cara yang dianggap efektif menampung segala aspirasi masyarakat melalui sistem perwakilan.

Sebagaimana definisi di atas kampanye merupakan cara untuk menyebarluaskan informasi pada masyarakat luas tentang program, visi, misi, dan platform sebuah kontestan pemilu, baik perorangan maupun kolektif dalam jangka waktu relatif singkat. Oleh karenanya, maka pelaksanaan kampanye cenderung lebih bersifat gebyar dan semarak, mengingat waktu yang tersedia sangat singkat. Sehingga setiap kontestan akan mengerahkan segala kekuatannya

³² Pasal 17 Peraturan KPU Nomor 15 Tahun 2013

bagaimana dalam waktu yang relatif singkat ini dapat meraih simpatik masyarakat sebanyak-banyaknya.

Kampanye berbeda dengan sosialisasi, jika sosialisasi cenderung lebih lamban dan tidak terkesan jor-joran. Sosialisasi bisa dilakukan kapan saja, sepanjang tidak melanggar koridor rambu-rambu hukum yang berlaku. Dalam hal ini tergantung pada profesionalitas masing-masing pendiri partai politik dalam memanfaatkan kesempatan-kesempatan penting yang muncul di masyarakat. Baik kampanye maupun sosialisasi keduanya membutuhkan energi atau biaya yang banyak. Di samping itu dengan pelaksanaan kampanye yang lebih bernuansa gebyar dan mewah, maka tidak sedikit dari pelaksanaan kampanye itu yang memakan korban jiwa atau kecelakaan biasa. Mengingat dari unsur untung ruginya pelaksanaan kampanye itu, maka para pakar ketatanegaraan tidak berhenti berfikir untuk terus mencari formula bagaimana cara terbaik dalam pelaksanaan proses demokrasi. Selama ini model pemilu masih dianggap sebagai pola terbaik yang bisa dijalankan dalam upaya pergantian kekuasaan dari seseorang yang sedang berkuasa. Dibandingkan dengan kudeta, perang, penyerbuan, dan sebagainya.

Aturan tentang kampanye tidak lepas dari peraturan hukum tentang pemilu. Pemilu atau pemilihan umum di Indonesia diatur dalam UUD 1945 BAB VIIB. Ketentuan BAB VIIB UUD 1945 tersebut selanjutnya dijabarkan dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum jo Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik jo Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2008 tentang Tata Kerja Komisi Pemilihan Umum jo Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Ditambah pula pertauran perundang-undang tentang pemilu presiden dan wakil presiden dan peraturan tentang pemilu kepala daerah.

Jika peraturan perundang-undangan sudah mengatur suatu hal, maka segenap warga negara harus tunduk pada aturan tersebut, jika tidak maka dianggap melanggar hukum yang sanksinya sudah pasti harus diterima akibatnya. Dikarenakan para kontestan pemilu itu berjumlah lebih dari satu,

maka pelaksanaan kampanye perlu diatur sedemikian rupa agar terhindar dari benturan-benturan atau gesekan yang mengarah pada perpecahan bangsa. Pelaksanaan kampanye itu dirasakan dan disadari oleh semua pihak akan berindikasi pada memanasnya suhu politik bangsa. Dengan demikian, negara harus menyiapkan segala sesuatunya untuk pelaksanaan kampanye tersebut. Persiapan tersebut di samping harus didukung dengan dana, juga didukung pula dengan segala kekuatan pengamanan negara. Masyarakat umum tetap melakukan aktifitas rutinnnya tanpa harus terhambat dengan adanya pergelaran kampanye.

Menyaksikan pada pelaksanaan kampanye pemilu terakhir tahun 2008-2009 yang lalu, sepertinya masyarakat Indonesia sudah bersikap semakin dewasa. Dalam hal ini banyak masyarakat yang lebih memilih melakukan aktifitas rutinnnya sehari-hari yang lebih bermanfaat dibandingkan dengan harus melakukan konvoi di jalanan dan berkumpul pada suatu tempat untuk mendengarkan orasi-orasi dari para plitisi. Oleh karena itu, banyak jadwal kampanye pemilu yang telah disediakan tidak diisi dengan kegiatan kampanye oleh kontestan pemilu yang bersangkutan. Kondisi ini didorong oleh sikap sebagian besar masyarakat kita yang lebih berpandangan meterialistis. Artinya, mereka akan mau melakukan sesuatu jika mendapat bayaran yang wajar.

Pengertian Kampanye politik adalah satu hal lumrah yang seringkali ditemukan dalam proses pertarungan politik dalam suatu negara. Tidak bisa di sangkal lagi bahwa melalui kampanye tersebut, aktor politik bisa dengan leluasa untuk mencari seluruh segmen pemilih untuk mendapatkan dukungan nantinya. Menurut Roger dan Storey kampanye sebagai serangkaian tindakan komunikasi yang terencana dengan tujuan menciptakan efek tertentu pada sejumlah besar khalayak yang dilakukan secara berkelanjutan pada kurun waktu tertentu. Sedangkan Pfau dan Parrot memiliki definisi yang berbeda tentang kampanye, yakni suatu proses yang dirancang secara sadar, bertahap, dan berkelanjutan yang dilaksanakan pada rentang waktu tertentu dengan tujuan mempengaruhi khalayak sasaran yang ditetapkan. Kampanye bisa dikatakan sebagai tindakan komunikasi yang terorganisir yang diarahkan pada khalayak tertentu, pada periode tertentu guna mencapai tujuan tertentu.

2.4.2 Bentuk-bentuk Kampanye

Bentuk kampanye sering dibedakan antara monologis dan dialogis. Monologis di identifikasikan sebagai paradigma lama dan dialogis sebagai paradigma baru kampanye. Bentuk-bentuk kampanye monologis dalam Pemilu cukup dominan. Bentuk-bentuk kampanye monologis tersebut adalah pertemuan terbatas penyebaran melalui media cetak dan media elektronik, penyiaran melalui radio, atau televisi ; penyebaran kampanye pada umum pemasangan atau peraga di tempat umum dan rapat umum. Adapun bentuk kampanye dialogis yang tergantung tatap muka dan dialog serta debat publik atau tempat terbuka antar calon.

Berbeda dengan bentuk monologis, dalam kedua cara kampanye terbuka kemungkinan adanya interaksi antara calon dan rakyat. Dengan kampanye tersebut visi, misi dan program kerja calon tak hanya disampaikan kepada khalayak malainkan dapat diuji dan dikritisi. Pengujian dan pengkritisan itulah yang memungkinkan terjadinya komunikasi dan pendidikan politik. Komunikasi politik berimplikasi pada penagihan janji dan pertanggungjawaban sedangkan pendidikan politik pada peningkatan rasionalitas dan kritisisme pemilih. Pendidikan politik dalam kampanye Pemilu tentu saja menjadikan warga sebagai pemilih. Sebagai pemilih, warga bersifat rasional sehingga selepas pemilihan justru tugas berat baru dimulai yaitu jannji dan menuntut pertanggungjawaban

Untuk menjaga kode etik berbangsa dan bernegara yang baik, maka pemerintah mengeluarkan larangan untuk berkampanye bagi para pejabat negara. Hal ini sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 2004 tentang Kampanye Pemilihan Umum oleh Pejabat Negara. Larangan tersebut tidak berlaku permanen selama menempuh prosedur yang berlaku.

Yang dimaksud dengan pejabat negara antara lain meliputi : Presiden, Wakil Presiden, Menteri, Gubernur, Wakil Gubernur, Bupati, Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota. Selain larangan kampanye oleh pejabat negara dalam perturan pemerintah ini juga diatur larangan menggunakan fasilitas negara dan biaya dari APBN bagi pelaksanaan Pemilihan Umum.

Kampanye Pemilu dilakukan dengan prinsip efisien, ramah lingkungan, akuntabel, nondiskriminasi, dan tanpa kekerasan. Kampanye peserta Pemilu

dilakukan sebagai sarana partisipasi politik warga negara dan bentuk kewajiban peserta pemilu dalam memberikan pendidikan politik. Dan kampanye peserta Pemilu dilakukan dalam rangka membangun komitmen antara warga negara dengan peserta pemilu dengan cara menawarkan visi, misi, program dan/atau informasi lainnya untuk meyakinkan pemilih dan mendapatkan dukungan sebesar-besarnya.

Alat peraga kampanye adalah semua benda atau bentuk lain yang memuat visi, misi, program, simbol-simbol, atau tanda gambar peserta pemilu yang dipasang untuk keperluan kampanye pemilu yang bertujuan untuk mengajak orang memilih peserta pemilu dan atau calon anggota DPR, DPD, dan DPRD tertentu. Dan bahan kampanye adalah benda atau bentuk lain yang memuat visi, misi, program, simbol - simbol, atau tanda gambar peserta pemilu yang disebar untuk keperluan kampanye pemilu yang bertujuan untuk mengajak orang memilih peserta pemilu dan atau calon anggota DPR, DPD, dan DPRD tertentu.

Peserta kampanye terdiri atas anggota masyarakat. Anggota masyarakat adalah Warga Negara Indonesia yang berdomisili di daerah pemilihan tempat pelaksanaan kampanye. Menurut Undang Undang Nomor 8 Tahun 2012 Tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD, pada pasal 77 dinyatakan bahwa kampanye pemilu merupakan bagian dari pendidikan politik masyarakat dan dilaksanakan secara bertanggungjawab. Pedoman pelaksanaan kampanye pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD dijabarkan di Peraturan KPU Nomor 15 Tahun 2013 tentang perubahan atas Peraturan KPU Nomor 1 Tahun 2013 tentang Pedoman Pelaksanaan Kampanye Pemilihan Umum Anggota DPR, DPR dan DPRD.

2.4.3 Pelaksana dan Metode kampanye

Pelaksana Kampanye Pemilu anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota adalah pengurus partai politik, calon anggota DPR, Provinsi, juru kampanye, orang-seorang, dan organisasi yang ditunjuk oleh Peserta Pemilu anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota. Pelaksana kampanye Pemilu anggota DPD terdiri atas calon anggota DPD, orang-seorang dan

organisasi yang di tunjuk oleh Peserta Pemilu perseorangan calon anggota DPD. Orang-seorang sebagaimana dimaksud diatas adalah Warga Negara Indonesia yang mempunyai hak memilih dan terdaftar sebagai pemilih. Organisasi pelaksana kampanye adalah organisasi yang ditunjuk Peserta Pemilu, antara lain organisasi sayap Partai Politik Peserta Pemilu dan/atau organisasi penyelenggara kegiatan. Organisasi penyelenggara kegiatan adalah badan hukum yang didirikan dan dikelola oleh Negara Indonesia serta tunduk pada hukum Negara Republik Indonesia.

Pelaksana kampanye sebagaimana diatas wajib didaftarkan oleh ta Peserta Pemilu kepada KPU, KPU/KIP Provinsi dan KPU/KIP Kabupaten/Kota dan ditembuskan kepada Bawaslu, Banwaslu Provinsi dan Panwaslu Kota. Bagi orang-seorang dan/atau kelompok selain pelaksana kampanye yang terdaftar di KPU, KPU/KIP Kabupaten/Kota yang mengatasnamakan dan/ atau tidak mendapat tugas resmi Peserta Pemilu wajib ditertibkan atau dibubarkan oleh pihak Kepolisian Negara Republik Indonesia setelah berkoordinasi dengan Banwaslu/Banwaslu Provinsi/Panwaslu Kabupaten/Kota. Pelaksana kampanye bertanggung jawab atas keamanan, ketertiban, dan kelancaran kampanye. Pendaftaran pelaksana kampanye dilakukan 3 (tiga) hari setelah Partai Politik ditetapkan sebagai Peserta Pemilu.³³⁾ Metode kampanye pemilu dapat dilakukan melalui :

- a) Pertemuan terbatas;
- b) Pertemuan tatap muka
- c) Penyebaran bahan kampanye
- d) Pemasangan alat peraga di tempat umum;
- e) Iklan media massa cetak dan media massa elektronik;
- f) Rapat umum; dan
- g) Kegiatan lain yang yang tidak melanggar larangan kampanye dan peraturan perundang-undangan.³⁴⁾

³³⁾ Pasal 5 Peraturan KPU Nomor 15 Tahun 2013

³⁴⁾ Pasal 13 Peraturan KPU Nomor 01 Tahun 2013

BAB III

PEMBAHASAN

3.1 Hak dan Kewajiban Peserta dalam Pelaksanaan Kampanye Pemilu

Awal tahun 2013 dijadikan momentum yang sangat bermakna bagi Komisi Pemilihan Umum (KPU) sebagai penyelenggara pemilu di Republik Indonesia. Mengapa demikian? Karena KPU yang diberi kewenangan untuk menentukan berapa partai politik peserta pemilu yang akan bertarung pada Pemilu 2014 dengan “semangat pembenahan yang terbaru”, melaksanakan dan menegakkan konstitusi. KPU tidaklah serta merta dalam menetapkan jumlah peserta pemilu, karena ini didasarkan pada peraturan perundang-undangan, bukan didasarkan pada nilai subyektif terhadap masing-masing partai politik, tetapi benar-benar obyektif terhadap kondisi nyata baik dari aspek administrasi maupun aspek faktual.

Meskipun hujatan datang silih berganti, mengalir dan bertubi-tubi menerpa, tetapi penegakan sebuah peraturan dijadikan pegangan bagi para penyelenggara pemilu. KPU hanya melaksanakan konstitusi, jadi jika ada yang merasa dirugikan tentulah ada mekanisme yang bisa ditempuh. Dalam penyelenggaraan pemilu, KPU tetap diawasi oleh lembaga pengawas yang ditetapkan oleh negara, yakni Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu). Mereka akan mengawasi penyelenggaraan pemilu, sehingga ketidakpuasan partai politik sewaktu diverifikasi oleh KPU, dapat mengadu ke Bawaslu. Tidak hanya itu, keputusan yang diambil oleh KPU pun dapat diuji kebenaran dan keadilannya melalui Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN). Inilah upaya-upaya yang disediakan untuk membenahi sebuah proses hingga hasil akhir melalui “saluran” yang benar.

Jika kita tarik ke belakang bahwa pendirian partai politik selain bertujuan untuk mengembangkan kehidupan demokrasi berdasarkan Pancasila dengan menjunjung tinggi kedaulatan rakyat, partai politik juga membangun etika dan budaya politik dalam kehidupan bermasyarakat. Maka, dalam menetapkan partai politik sebagai peserta pemilu harus diwujudkan melalui cara-cara konstitusional. Ini adalah pembelajaran dan pemahaman tentang

hak, kewajiban, dan tanggung jawab partai politik, karena di dalamnya terkandung pula pendidikan politik bagi setiap warga negara dalam kehidupan berbangsa dan bernegara untuk berdemokrasi dan demokrasi itu sendiri bertujuan untuk menangkap pesan dan suara rakyat, maka harus dikelola dengan baik dan patuh kepada konstitusi.³⁵⁾

Kampanye merupakan satu dari tahapan Pemilu Anggota DPR, DPRD dan DPD sebagaimana tertuang dalam ketentuan Pasal 4 ayat 2 huruf g Undang Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum. Menurut Peraturan KPU Nomor 15 Tahun 2013 Kampanye Pemilu adalah kegiatan peserta Pemilu untuk meyakinkan para pemilih dengan menawarkan visi, misi dan program peserta Pemilu yang dilakukan dengan prinsip efisien, ramah lingkungan, akuntabel, nondiskriminasi dan tanpa kekerasan. Sedangkan tujuan kampanye adalah :

1. Sarana partisipasi politik warga negara.
2. Kewajiban peserta Pemilihan Umum dalam memberikan pendidikan politik.
3. Membangun komitmen antara warga negara dengan peserta Pemilihan Umum.
4. Menawarkan visi, misi dan program kepada pemilih.
5. Menyampaikan informasi lain untuk meyakinkan pemilih dan mendapatkan dukungan sebesar-besarnya.

Berikut ini beberapa tahapan mekanisme kampanye pemilihan umum sebagaimana diatur dalam Peraturan KPU Nomor 15 Tahun 2013 :

- 1) Pelaksana kampanye Pemilu anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota adalah pengurus partai politik, calon anggota DPR, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota, juru kampanye, orang-seorang, dan organisasi yang ditunjuk oleh Peserta Pemilu anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota. Pelaksana kampanye Pemilu anggota DPD terdiri atas calon anggota DPD, orang seorang dan organisasi yang ditunjuk oleh Peserta Pemilu perseorangan calon anggota DPD.

³⁵⁾ <http://kpu.go.id/dmdocuments/Suara%20KPU%20Januari%202013.pdf> diakses tanggal 1 Oktober 2014

- 2) Peserta Pemilu dapat mengangkat dan memberhentikan petugas kampanye. Petugas kampanye sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ditetapkan oleh Pengurus Partai Politik peserta Pemilu sesuai tingkatannya dan oleh Calon Anggota DPR, DPRD atau Peserta Pemilu Perseorangan Calon Anggota DPD. Petugas kampanye sebagaimana dimaksud didaftarkan kepada KPU sesuai tingkatannya.
- 3) Petugas kampanye, bertugas memfasilitasi pelaksanaan kampanye, yaitu mempersiapkan pelaksanaan kampanye, menyampaikan usul jadwal kampanye kepada KPU, KPU/KIP Provinsi, atau KPU/KIP Kabupaten/Kota, dan melakukan koordinasi dengan Kepolisian Republik Indonesia dan Bawaslu sesuai tingkatannya
- 4) Materi kampanye Partai Politik Peserta Pemilu yang dilaksanakan oleh calon anggota DPR, anggota DPRD Provinsi, dan anggota DPRD Kabupaten/Kota meliputi visi, misi, dan program partai politik untuk meyakinkan dan mendapatkan dukungan pemilih. Materi kampanye Perseorangan Peserta Pemilu yang dilaksanakan oleh calon anggota DPD meliputi visi, misi dan program untuk meyakinkan dan mendapatkan dukungan pemilih.
- 5) Kampanye untuk calon anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota diselenggarakan oleh pengurus partai politik sesuai tingkatannya dan/atau calon anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota, dengan ketentuan sebagai berikut :
 - a) Untuk Pemilihan umum Anggota DPR diselenggarakan oleh pengurus partai politik tingkat pusat dan/atau calon anggota DPR;
 - b) Untuk Pemilihan umum Anggota DPRD Provinsi diselenggarakan oleh pengurus partai politik tingkat Provinsi dan/atau calon anggota DPRD Provinsi;
 - c) Untuk Pemilihan umum Anggota DPRD Kabupaten/Kota diselenggarakan oleh pengurus partai politik tingkat Kabupaten/Kota dan/atau calon anggota DPRD Kabupaten/Kota
- 6) Waktu, tanggal, dan tempat pelaksanaan kampanye Pemilu anggota DPR dan DPD, ditetapkan dengan Keputusan KPU setelah berkoordinasi dengan Peserta Pemilu.

Dalam ketentuan Pasal 5 Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 15 Tahun 2013 disebutkan bahwa :

- 1) Pelaksana Kampanye Pemilu anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota adalah pengurus partai politik, calon anggota DPR, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota, juru kampanye, orang-seorang, dan organisasi yang ditunjuk oleh Peserta Pemilu anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota.
- 2) Pelaksana kampanye Pemilu anggota DPD terdiri atas calon anggota DPD, orang-seorang dan organisasi yang ditunjuk oleh Peserta Pemilu perseorangan calon anggota DPD.
- 3) Orang-seorang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) adalah Warga Negara Indonesia yang mempunyai hak memilih dan terdaftar sebagai pemilih.
- 4) Organisasi pelaksana kampanye sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) adalah organisasi yang ditunjuk Peserta Pemilu, antara lain organisasi sayap Partai Politik Peserta Pemilu dan/atau organisasi penyelenggara kegiatan.
- 5) Organisasi penyelenggara kegiatan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) adalah badan hukum yang didirikan dan dikelola oleh Warga Negara Indonesia serta tunduk kepada hukum Negara Republik Indonesia.
- 6) Pelaksana kampanye sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan (2) wajib didaftarkan oleh Peserta Pemilu kepada KPU, KPU/KIP Provinsi dan KPU/KIP Kabupaten/Kota dan ditembuskan kepada Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Panwaslu Kabupaten/Kota.
- 7) Bagi orang-seorang dan/atau kelompok selain pelaksana kampanye yang terdaftar di KPU, KPU/KIP Provinsi dan KPU/KIP Kabupaten/Kota yang mengatasnamakan dan/atau tidak mendapat tugas resmi Peserta Pemilu wajib ditertibkan atau dibubarkan oleh pihak Kepolisian Negara Republik Indonesia setelah berkoordinasi dengan Bawaslu/Bawaslu Provinsi/Panwaslu Kabupaten/Kota.
- 8) Pelaksana kampanye bertanggung jawab atas keamanan, ketertiban dan kelancaran kampanye.

- 9) Pendaftaran pelaksana kampanye sebagaimana dimaksud pada ayat (6) dilakukan sejak 3 (tiga) hari setelah Partai Politik ditetapkan sebagai Peserta Pemilu.

Dalam ketentuan Pasal 32 Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 15 Tahun 2013 menyebutkan bahwa, Untuk mewujudkan kampanye yang dapat memberikan pembelajaran kepada masyarakat, dan dilaksanakan secara bertanggung jawab, disamping menjaga ketertiban dan keamanan dalam berkampanye. Menetapkan beberapa larangan beserta sanksinya dalam kampanye, yaitu : Pelaksana, peserta, dan petugas kampanye dilarang :

- a) Mempersoalkan dasar Negara Pancasila, Pembukaan Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia ;
- b) Melakukan kegiatan yang membahayakan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia ;
- c) Menghina seseorang, agama, suku, ras, golongan, calon dan/atau Peserta Pemilu yang lain ;
- d) Menghasut dan mengadu domba perseorangan ataupun masyarakat.
- e) Mengganggu ketertiban umum ;
- f) Mengancam untuk melakukan kekerasan atau menganjurkan penggunaan kekerasan kepada seseorang, sekelompok anggota masyarakat, dan/atau Peserta Pemilu yang lain ;
- g) Merusak dan/atau menghilangkan alat peraga kampanye Peserta Pemilu ;
- h) Menggunakan fasilitas pemerintah, tempat ibadah, dan tempat pendidikan;
- i) Membawa atau menggunakan tanda gambar dan/atau atribut lain selain dari tanda gambar dan/atau atribut Peserta Pemilu yang bersangkutan;
- j) Menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya kepada peserta kampanye.

Kampanye pemilihan legislatif 2014 lebih banyak terjadi di media sosial daripada dalam bentuk rapat umum secara terbuka. Hal tersebut merupakan bukti bahwa masyarakat Indonesia sudah berubah. Perubahan bentuk kampanye

dari cara konvensional seperti turun ke jalan, pengumpulan massa, berubah menjadi cara komunikasi yang lebih intensif di media sosial. Partai pun perlu menyadari perubahan-perubahan ini karena cara-cara klasik yang mulai tidak efektif, dan hanya akan mengeluarkan banyak biaya tetapi tidak memberikan efek yang signifikan.

Bila dilihat dari jenis kampanye, dalam hal kampanye terbuka, kampanye model ini biasanya hanya berupa komunikasi satu arah, hanya ceramah monolog selama beberapa menit dan memperbanyak hiburan, padahal seharusnya kampanye terbuka ini bisa dilakukan sebagai sarana untuk komunikasi dua arah. Strategi untuk menjalin komunikasi dua arah adalah cara tepat untuk mengupayakan praktik kampanye yang lebih berkualitas. Bangun hubungan dekat dan tidak mengambil jarak dengan pemilihnya. Dimana para juru kampanye partai maupun caleg dapat turun dan melakukan dialog dengan masyarakat pemilih yang datang, sehingga calon tersebut bisa mendengar suara masyarakat, terutama terkait dengan visi, misi, dan program partai.

Sementara itu kampanye dalam media sosial seperti Facebook dan Twitter, media sosial ini mampu menjadi media dialog antara caleg maupun parpol dengan konstituennya. Media sosial telah menjadi sebuah konsep yang matang dan siap digunakan oleh para politisi maupun produk politik lainnya, karena pemegang jabatan politik sangat tergantung terhadap persepsi konstituen sehingga menjaga akurasi informasi dan kedekatan informasi terhadap publik akan menjaga citra politiknya. Relasi pesan dengan pemilihnya dapat langsung terjalin bahkan debat dengan oposisi bisa dilakukan melalui media sosial untuk memberikan gambaran kepada konstituen tentang kebijakan siapa yang paling berpihak dan relevan. Media sosial bahkan jauh lebih prioritas daripada website kandidat. *Website* cenderung bersifat pasif dan menunggu pengunjung, dimana *feedback*-nya juga tidak bisa langsung diterima oleh konstituen. Oleh sebab itu, untuk kedepannya, bila melakukan kampanye dengan menggunakan media sosial para politisi dan pejabat publik juga harus dapat mengelola tim manajemen khusus yang bertugas untuk mengendalikan jalannya kampanye di media sosial. Karena, selain sebagai media komunikasi, media sosial cukup efektif untuk menghalau isu negatif dan sensitif, tanpa harus menunggu

konferensi pers para politisi bisa langsung memposting jawabannya dan di publikasikan kepada publik. Saat ini memang media sosial memang masih belum dioptimalkan penggunaannya oleh para politisi maupun.

3.2 Sanksi atas Pelanggaran Kampanye Berdasarkan Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 15 Tahun 2013

Kampanye pada perkembangannya mengalami semacam perubahan nilai dan perubahan gaya dalam menyampaikan visi dan misi kepada khalayak, macam macam model komunikasi era Soekarno berbeda pula dengan gaya komunikasi di era pemilu 2004 dan 2009 bahkan mungkin akan lebih berbeda pula untuk di tahun 2014 dimana peranan media elektronik menjadi begitu dominan di banding komunikasi yang bersifat orasi, atau bisa kita kemukakan bahwa bentuk komunikasi ini mengalami perubahan.

Karena perkembangan media kampanye ini begitu berkembang maka pelanggaran pun sering di lakukan pihak yang berkampanye, maka KPU sebagai lembaga yang mengatur mekanisme pemilu membuat semacam aturan baru bagi para peserta kampanye yang menggunakan media elektronik sebagai alat untuk memobilisasi massa. Khususnya di Indonesia aturan mengenai pemilu secara keseluruhan di atur oleh Undang Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum, yang selanjutnya diatur dalam peraturan pelaksana yaitu Peraturan KPU Nomor 01 Tahun 2013 tentang Pedoman Pelaksanaan Kampanye Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Kampanye pun harus dilakukan dengan prinsip efisien, ramah lingkungan, akuntabel, nondiskriminasi dan tanpa kekerasan. Ada beberapa jenis kampanye yang biasa digunakan yaitu : pertemuan tatap muka, penyebaran bahan kampanye, pemasangan alat peraga, iklan di media massa, rapat umum dan kegiatan lainnya yang tidak melanggar larangan kampanye dan peraturan yang berlaku seperti halnya di media sosial. Berikut jadwal kampanye 2014 :

1. Tanggal 11 Januari 2014 - 05 April 2014 : Pelaksanaan Kampanye.
2. Tanggal 25 April 2014 - 25 Mei 2014 : Audit Dana Kampanye.
3. Tanggal 16 Maret 2014 hingga 5 April 2014:

4. Tanggal Kampanye rapat umum Pemilu 2014
5. Tanggal 06 April 2014/ - 08 April 2014: Masa Tenang.
6. Tanggal 09 April 2014 : Pemungutan dan Penghitungan Suara.

Dalam ketentuan Pasal 83 Undang Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum menyatakan, kampanye pemilu legislatif dimulai tiga hari setelah partai ditetapkan secara resmi sebagai peserta pemilu dan berakhir saat dimulainya masa tenang. Artinya, sepanjang tanggal 11 Januari 2013 sampai dengan tanggal 5 April 2014, lebih kurang 15 bulan, masyarakat akan menghadapi terpaan kampanye beragam kekuatan yang bertarung. Rentang masa kampanye Pemilu 2014 ini lebih lama dibandingkan Pemilu 2009 yang berjalan 9 bulan (5 Juli 2008 sampai dengan 5 April 2009). Hal lain yang berbeda adalah waktu pelaksanaan metode kampanye.

Untuk Pemilu 2014, tak hanya metode rapat umum, iklan di media cetak dan elektronik baru bisa digunakan 21 hari sebelum masa tenang. Dalam praktik demokrasi elektoral di Indonesia, fase kampanye kerap menjadi satu titik krusial yang memengaruhi kualitas penyelenggaraan pemilu, terutama hubungannya dengan pendidikan politik warga masyarakat. Hal kunci yang sering menjadi persoalan dalam fase kampanye adalah komitmen untuk menghormati dan menjalankan kesepakatan aturan main.

Batasan waktu kampanye seharusnya dihormati semua kontestan. Terlebih untuk media penyiaran, spektrum frekuensi itu jelas-jelas sumber daya alam terbatas sebagaimana diatur dalam pertimbangan Undang Undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran. Jadi, kekeliruan besar jika frekuensi yang terbatas semena-mena dimanfaatkan segelintir pengusaha-politisi untuk kepentingan partai mereka. Hal tersebut menjadi upaya besar dalam upaya mengurangi tingginya/mahalnya ongkos kampanye di Indonesia, mengingat dalam dua pemilu sebelumnya, partai politik disulitkan dengan tingginya ongkos kampanye, sehingga hanya partai-partai yang punya modal banyak yang mampu menampilkan wajahnya di depan publik lewat fasilitas media massa, sedangkan partai-partai kecil mengalami kesulitan. Selama berlangsung, kampanye Pemilu Legislatif 2014 berlangsung relatif aman, bahkan tergolong sepi. Namun demikian, walaupun tidak tampak hingar-bingar dengan kampanye terbuka, di

dunia maya kampanye partai politik, calon presiden maupun calon anggota legislatif ramai.

Ada dua hal yang dibatasi dalam alat peraga yakni, pertama adalah alat peraga berbentuk baliho itu hanya diperuntukan hanya untuk partai politik peserta Pemilu, satu partai satu pemilu di setiap desa, kedua adalah tentang spanduk untuk satu caleg satu spanduk untuk setiap zona. Zona itu nantinya ditentukan oleh KPU dan pemerintah daerah. Sebagian kalangan menilai pembatasan bagi caleg untuk memasang alat peraga seperti billboard, baliho, dan spanduk akan menyulitkan para caleg untuk memperkenalkan diri ke publik. Namun tidak sedikit juga yang setuju dengan KPU karena pembatasan tersebut justru menghemat biaya politik. Selain itu untuk saat ini, berdasarkan keputusan dari KPU, kampanye pemilu menggunakan media sosial termasuk dalam kampanye media massa. Karena itu, penggunaan media sosial sebagai sarana kampanye belum diperbolehkan.

Pemberian sanksi bagi peserta pemilu yang sudah menggunakan media tersebut tergantung pada penilaian dan rekomendasi Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu). Jika Bawaslu merekomendasikan ada pelanggaran administrasi dalam penggunaan media sosial untuk kampanye, maka KPU yang akan menindak. Perihal kampanye politik, peraturan dan perundang-undangan yang menjadi acuan bukan hanya terbatas pada Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, melainkan juga merujuk pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran serta Undang-Undang Nomor 40 Tahun 1999 tentang Pers, terlebih apabila itu menyangkut media massa. Dalam upayanya untuk mewujudkan kebebasan pers dan tinjauan positif atas pelaksanaan kampanye di media massa, maka sudah semestinya Komisi Penyiaran Indonesia (KPI), Komisi Pemilihan Umum (KPU), Banwaslu, Dewan Pers untuk duduk bersama menyiapkan beberapa aturan tentang batasan kampanye di media massa.

Guna memperbaiki kualitas kampanye di media penyiaran, ada beberapa faktor yang harus menjadi perhatian bersama. Pertama, faktor struktural, harus adanya koordinasi yang lebih intensif, fungsional, dan komplementer

antarpengyelenggara pemilu; dalam hal ini KPU dan Bawaslu dengan Komisi Penyiaran Indonesia dan Dewan Pers. Dalam hal ini telah diatur dalam Peraturan Nomor 1 Tahun 2013 tentang Pedoman Pelaksanaan Kampanye Legislatif.

Apa yang sudah disusun KPU ini tentu harus dikoordinasikan dengan KPI, terutama menyangkut aturan kampanye di media penyiaran, karena setahu penulis KPI juga sedang dalam proses akhir penyusunan peraturan program pemilu. Jangan sampai aturan main yang disusun kedua lembaga ini berbenturan sehingga menjadi pintu masuk bagi para kontestan untuk mencari celah memainkannya. Termasuk penjelasan soal persepsi program siaran pemilu selain iklan, kewenangan antarlembaga KPU dan KPI, sanksi atas pelanggaran oleh lembaga penyiaran dan partai kontestan, serta sejumlah aturan teknis operasional KPI. MOU kelembagaan jangan semata seremonial dan formalistik, atau lebih menunjukkan ego kelembagaan, tetapi harus dalam koridor kebersamaan mengawal kualitas kampanye.

Kedua, faktor substansial, yakni menyangkut sejumlah aturan yang memerlukan ketatnya sistem pengawasan di lapangan. Sebenarnya, dalam Undang Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum, ada beberapa hal yang sudah mulai diatur meskipun masih melahirkan banyak problematika. Misal, Pasal 96 mengatur soal larangan : menjual *blocking segment* dan *blocking time*, menerima program sponsor dalam format atau segmen apa pun yang dapat dikategorikan iklan kampanye pemilu, serta menjual spot iklan yang tidak dimanfaatkan oleh peserta pemilu kepada peserta pemilu lainnya

Dalam Peraturan KPU Nomor 15 Tahun 2013, pelaksanaan kampanye yang diperbolehkan hanyalah kampanye melalui pertemuan terbatas, pertemuan tatap muka, penyebaran bahan kampanye kepada umum, dan pemasangan alat peraga. Sedangkan kampanye melalui rapat terbuka dan rapat umum, serta menggunakan media massa cetak dan elektronik baru diperbolehkan selama 21 hari menjelang pemungutan suara, yaitu pada 16 Maret 2014 sampai 5 April 2014. Tata tertib kampanye oleh parpol sejatinya benar-benar dipatuhi guna menghadirkan modus informasi politik yang elegan dan penuh pencerahan. Salah satu upaya yang perlu dilakukan guna melaksanakan pemilu secara berkualitas adalah dengan memperbanyak kampanye yang bersifat dialogis

yakni melaksanakan pendekatan sesuai kapasitas anggota masyarakat yang dituju sebab tidak semua masyarakat memiliki pemahaman yang seragam tentang arti agenda kampanye. Sementara kampanye yang berbentuk konvoi yang lebih banyak mengerahkan massa tanpamenyampaikan program harus mulai dibatasi dan dikurangi, arak-arakan itu memboroskan dana, menimbulkan kegaduhan serta dapat memicu konflik horizontal. Model kampanye yang kreatif inovatif tentu dapat saja beragam tergantung kecerdasan tim kampanye masing-masing parpol yang mengusungnya. Rakyat tentu semakin kritis dan cerdas dalam menilai kinerja parpol yang akan mereka pilih kelak. Proses pembelajarannya sudah berlangsung baik selama ini, terutama sejak era reformasi dimulai. Esensi kampanye jelas erat kaitannya dengan gelanggang politik.

Ditinjau dari perspektif kondisi secara objektif faktual, maka potensi pelanggaran dalam pemilu masih cukup tinggi dan dapat berlangsung secara intens dan eksplosif karena faktor-faktor berikut:

- 1) Masyarakat Indonesia masih tergolong *un-educated* dan *un-skill*. Dengan kondisi latar belakang ini maka mayoritas masyarakat kita masih mudah untuk dieksploitasi, diperalat, dimanipulasi untuk melakukan aneka tindak pidana pemilu.
- 2) Mayoritas rakyat Indonesia, secara sosial ekonomi secara nasional, bangsa kita hingga kini masih terpukul dalam berbagai krisis multidimensional. Dengan kondisi ini maka mayoritas masyarakat kita akan mudah terpancing ataupun dimanipulasi dan dieksploitasi untuk melakukan berbagai tindak pidana pemilu melalui praktek-praktek seperti *money politics*, iming-iming imbalan dan sebagainya.
- 3) Kultur politik masyarakat kita masih lekat dan kental dengan budaya *Patron-Client*, dimana mereka dengan sangat mengidolakan tokoh-tokoh tertentu secara membuta hanya berdasarkan kedekatan dan pertimbangan emosional belaka tanpa disertai rasionalitas yang proporsional dan objektif.
- 4) Masif-nya perilaku dan budaya *aroganisme*, *partisanisme*, *parsialisme*, dan *subjektivisme* dari para elit partai-partai politik kita kurang mendidik rakyat. Bahkan cenderung sangat merugikan masyarakat.

- 5) Masih timpangnya (besarnya gap) rasio yang proporsional antara jumlah aparaturnya penegak hukum, terutama jajaran Polri, dengan luas wilayah dan kepadatan jumlah penduduk masyarakat kita di seantero nusantara, sehingga kegiatan pencegahan, pendeteksian, dan penindakan terhadap para pelaku tindak pidana pemilu akan sulit diminimalisasi
- 6) Adanya kendala keterbatasan anggaran, fasilitas, mobilitas kerja sama jumlah personalia Panwaslu di semua jenjang tingkatan. Hal ini terutama akan dirasakan dalam operasionalisasi pengawasan di tingkat kecamatan, kota/kabupaten serta provinsi

Pengertian kampanye politik adalah cara yang digunakan para warga negara dalam demokrasi untuk menentukan siapa yang akan memerintah mereka. Dan kalau ditarik dalam konteks Indonesia, model kampanye yang dianggap merakyat adalah kampanye terbuka atau sering kali disebut kampanye monologis, walau sebenarnya masih banyak model lain-salah satunya adalah model dialogis yang efektif dan efisien. Selama ini, hanya kampanye terbuka saja yang kita kenal di mana kampanye itu menekankan adanya komunikasi tatap muka di depan khalayak massa. Dalam konteks ini pemilu tujuannya adalah untuk mengantongi legitimasi dari masyarakat Indonesia dalam menuju kursi kekuasaan. Pemilu sebagai jalan untuk memulai sebuah kekuasaan karena dari sanalah pilihan rakyat banyak ditentukan. Intinya, pemilu merupakan upaya untuk memenangkan hati rakyat.

Dalam pemilu legislatif 2014 sendiri, Badan pengawas pemilu mencatat hingga satu hari menjelang penutupan masa kampanye rapat umum, sejumlah partai besar tercatat paling banyak melakukan pelanggaran. Pelanggaran terjadi mulai dari masalah administrasi hingga pidana pemilu.

Data yang ditemukan Bawaslu menunjukkan : Golkar tercatat paling banyak melakukan pelanggaran selama kampanye, dengan jumlah 158. Yakni, 24 pelanggaran administrasi, 95 pelanggaran pidana pemilu, dan 39 pelanggaran lainnya. Selanjutnya, PDIP tercatat melakukan 116 pelanggaran. Terdiri atas 29 pelanggaran administrasi, 48 pelanggaran pidana pemilu, dan 39 pelanggaran lainnya. Sementara Demokrat melakukan 115 pelanggaran. Yakni 21 pelanggaran administrasi, 51 pelanggaran pidana pemilu, dan 43 pelanggaran

lainnya. Di bawah ketiga partai besar itu, ada PKS yang melakukan 96 pelanggaran selama kampanye rapat umum, yakni 14 pelanggaran administrasi, 50 pelanggaran pidana pemilu, dan 32 pelanggaran lainnya. Sementara partai-partai yang melakukan 50 atau lebih pelanggaran baik administrasi, pidana pemilu, dan pelanggaran lainnya. Yakni Partai Gerindra (89), Partai Hanura (50), Partai Kebangkitan Bangsa (89), Partai Persatuan pembangunan (69), Partai Damai sejahtera (55), Partai Bintang Reformasi (65), Partai Amanat Nasional (78), dan Partai Peduli Rakyat Nasional (64). Sedangkan partai lainnya juga melakukan pelanggaran, namun jumlahnya tercatat di bawah 50 pelanggaran. Data jumlah pelanggaran tersebut dihimpun dari data panwaslu provinsi se-Indonesia yang melanggar.³⁶

Badan Pengawas Pemilihan Umum (disingkat Bawaslu) adalah badan yang bertugas mengawasi penyelenggaraan Pemilu di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Bawaslu ditetapkan berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 Pasal 70 tentang Pemilihan Umum. Jumlah anggota Bawaslu sebanyak 5 (lima) orang. Keanggotaan Bawaslu terdiri atas kalangan profesional yang mempunyai kemampuan dalam melakukan pengawasan dan tidak menjadi anggota partai politik. Dalam melaksanakan tugasnya anggota Bawaslu didukung oleh Sekretariat Bawaslu.

Sekretariat Bawaslu dipimpin oleh Kepala Sekretariat. Sekretariat Bawaslu dibentuk berdasarkan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 49 tahun 2008. Sekretariat Bawaslu mempunyai tugas memberikan dukungan teknis dan administratif kepada Bawaslu. Sekretariat Bawaslu terdiri atas sebanyak-banyaknya 4 (empat) bagian, dan masing-masing bagian terdiri atas sebanyak-banyaknya 3 (tiga) sub bagian. Membicarakan penyelenggaraan Pemilihan Umum (Pemilu) di Indonesia tidak lengkap kalau tidak membahas Pengawas Pemilu, atau Panitia Pengawas Pemilihan Umum (Panwas Pemilu) atau dalam bahasa sehari-hari biasa cukup disebut Panwas. Menurut undang-undang pemilu, Panwas Pemilu sebetulnya adalah nama lembaga pengawas pemilu tingkat nasional atau pusat. Sedang di provinsi disebut Panwas Pemilu

³⁶ (<http://iniilah.com/berita/politik/2014/04/05/96320/partai-besar-tertinggi>).

Provinsi, di kabupaten/kota disebut Panwas Pemilu Kabupaten/Kota, dan di kecamatan disebut Panwas Pemilu Kecamatan.

Pengawas Pemilu adalah lembaga "ad hoc" yang dibentuk sebelum tahapan pertama pemilu (pendaftaran pemilih) dimulai dan dibubarkan setelah calon yang terpilih dalam pemilu dilantik. Lembaga pengawas pemilu adalah khas Indonesia, dimana Pengawas Pemilu dibentuk untuk mengawasi pelaksanaan tahapan pemilu, menerima pengaduan, serta menangani kasus-kasus pelanggaran administrasi dan pelanggaran pidana pemilu.

Pasca disahkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu, dimensi pengawasan pemilu mengalami perubahan. Setidaknya dalam konteks eksistensi, institusi pengawas pemilu mengalami peningkatan. Dalam Undang-Undang Nomor 12 tahun 2003 maupun Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 (Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005) memposisikan panitia pengawas pemilu hanya sebatas instrumen yang bersifat ad hoc. Sedangkan dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007, selain istilah Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu) diganti menjadi Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu), maka institusi pengawas ini berstatus sebagai instrumen yang bersifat permanen. Meskipun ketentuan permanen ini hanya berlaku untuk level pusat, yakni Bawaslu saja. Sedangkan level provinsi sampai dengan desa, tetap menggunakan istilah Panwaslu yang juga berarti bersifat ad hoc.

Peranan Banwaslu dalam pelaksanaan kampanye khususnya dalam menyelesaikan masalah pelanggaran kampanye sangat penting, sebagaimana disebutkan dalam ketentuan pasal 60 Peraturan KPU Nomor 15 Tahun 2013 tentang Perubahan atas Peraturan KPU Nomor 01 Tahun 2013 tentang Pedoman Pelaksanaan Kampanye Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD disebutkan bahwa :

- 1) Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota dan Panwaslu Kecamatan melakukan pengawasan tahapan kampanye sesuai tingkatannya dan menerima laporan pelanggaran peraturan kampanye.
- 2) Laporan pelanggaran ketentuan kampanye yang bersifat administratif diteruskan kepada KPU, KPU/KIP Provinsi, atau KPU/KIP Kabupaten/Kota, laporan pelanggaran ketentuan kampanye yang

mengandung unsur pidana diteruskan kepada Kepolisian Negara Republik Indonesia sesuai tingkatannya.

Pengawas Pemilu mempunyai tiga fungsi tugas dan wewenang yaitu : pertama, mengawasi pelaksanaan setiap tahapan pemilu; kedua, menangani kasus-kasus pelanggaran administrasi pemilu dan tindak pidana pemilu; dan ketiga, menyelesaikan sengketa dalam penyelenggaraan pemilu atau sengketa nonhasil pemilu. Sedangkan di dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 dan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tugas yang terakhir (tugas ketiga) hanya ada pada Pengawas Pemilu tingkat kabupaten/kota, namun undang-undang pemilu yang baru tersebut menambah kekuatan Pengawas Pemilu yang meliputi beberapa aspek yaitu pertama, secara kelembagaan, Pengawas Pemilu tingkat nasional bersifat tetap dan kini memiliki jaringan sampai ke desa/kelurahan; kedua, secara fungsi, Pengawas Pemilu berwenang memberikan rekomendasi untuk memberhentikan anggota KPU dan KPU daerah yang dinilai melanggar peraturan perundang-undangan pemilu.

Penyelenggara Pemilu adalah lembaga yang menyelenggarakan Pemilu yang terdiri atas Komisi Pemilihan Umum dan Badan Pengawas Pemilu sebagai satu kesatuan fungsi penyelenggaraan Pemilu untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat, serta untuk memilih gubernur, bupati, dan walikota secara demokratis. Badan Pengawas Pemilu, selanjutnya disingkat Bawaslu, lembaga penyelenggara Pemilu yang bertugas mengawasi penyelenggaraan Pemilu di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia Badan Pengawas Pemilu, selanjutnya disingkat Bawaslu, lembaga penyelenggara Pemilu yang bertugas mengawasi penyelenggaraan Pemilu di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

Mekanisme Pelaporan Penyelesaian pelanggaran pemilu diatur dalam Undang Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilu. Secara umum, pelanggaran diselesaikan melalui Bawaslu dan Panwaslu sesuai dengan tingkatannya sebagai lembaga yang memiliki kewenangan melakukan pengawasan terhadap setiap tahapan pelaksanaan pemilu. Dalam proses

pengawasan tersebut, Bawaslu dapat menerima laporan, melakukan kajian atas laporan dan temuan adanya dugaan pelanggaran, dan meneruskan temuan dan laporan dimaksud kepada institusi yang berwenang. Selain berdasarkan temuan Bawaslu, pelanggaran dapat dilaporkan oleh anggota masyarakat yang mempunyai hak pilih, pemantau pemilu dan peserta pemilu kepada Bawaslu, Panwaslu Propinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota paling lambat 3 hari sejak terjadinya pelanggaran pemilu.

Bawaslu memiliki waktu selama 3 hari untuk melakukan kajian atas laporan atau temuan terjadinya pelanggaran. Apabila Bawaslu menganggap laporan belum cukup lengkap dan memerlukan informasi tambahan, maka Bawaslu dapat meminta keterangan kepada pelapor dengan perpanjangan waktu selama 5 hari. Berdasarkan kajian tersebut, Bawaslu dapat mengambil kesimpulan apakah temuan dan laporan merupakan tindak pelanggaran pemilu atau bukan. Dalam hal laporan atau temuan tersebut dianggap sebagai pelanggaran, maka Bawaslu membedakannya menjadi :

- 1) Pelanggaran pemilu yang bersifat administratif ; dan
- 2) Pelanggaran yang mengandung unsur pidana.

Mekanisme penyelesaian pelanggaran administrasi Pelanggaran pemilu yang bersifat administrasi menjadi kewenangan KPU untuk menyelesaikannya. Undang Undang membatasi waktu bagi KPU untuk menyelesaikan pelanggaran administrasi tersebut dalam waktu 7 hari sejak diterimanya dugaan laporan pelanggaran dari Bawaslu. Sesuai dengan sifatnya, maka sanksi terhadap pelanggaran administrasi hendaknya berupa sanksi administrasi. Sanksi tersebut dapat berbentuk teguran, pembatalan kegiatan, penonaktifan dan pemberhentian bagi pelaksana pemilu.

Aturan lebih lanjut tentang tata cara penyelesaian pelanggaran administrasi dibuat dalam peraturan KPU. Peraturan KPU mengenai hal tersebut sampai saat ini belum ada. Meski kewenangan menyelesaikan pelanggaran administrasi menjadi domain KPU, KPU Propinsi, dan KPU Kabupaten/Kota sebagaimana diatur dalam ketentuan Undang Undang Pemilu pasal 248-251, tetapi UU Pemilu juga memberikan tugas dan wewenang kepada Panwaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Propinsi dan Bawaslu untuk menyelesaikan temuan

dan laporan pelanggaran terhadap ketentuan kampanye yang tidak mengandung unsur pidana.

Jika pelanggaran kampanye terjadi pada Pemilu Legislatif, sanksi bagi setiap pelaksana, peserta, dan petugas Kampanye Pemilu yang dengan sengaja menghina seseorang, calon dan/atau peserta pemilu serta menghasut dan mengadu domba perseorangan ataupun masyarakat, akan dijera penjara paling lama 2 (dua) tahun dan denda maksimal Rp 24 juta. Ancaman sanksi ini diatur dalam Pasal 299 Undang Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilu Legislatif.

Terhadap pelanggaran yang menyangkut masalah perilaku yang dilakukan oleh penyelenggara pemilu seperti anggota KPU, KPU Propinsi, KPU Kabupaten/Kota, dan jajaran sekretariatnya, maka Peraturan KPU tentang Kode Etik Penyelenggara Pemilu dapat diberlakukan. Hal yang sama juga berlaku bagi anggota Bawaslu, Panwaslu Propinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota, dan jajaran sekretariatnya, yang terikat dengan Kode Etik Pengawas Pemilu

Fakultas Hukum memiliki peran yang sangat besar berkaitan dengan penyelenggaraan pemilu. Peran tersebut berkaitan dengan menyadarkan masyarakat betapa pentingnya hak suara yang dimilikinya, menghimbau masyarakat untuk mempergunakan hak pilihnya secara bijaksana, serta mencerdaskan dan mengingatkan masyarakat untuk jangan sampai melakukan tindakan-tindakan yang termasuk dalam pelanggaran pemilu hanya demi mendukung bakal calon yang mereka beri simpati lebih. Peran tersebut dapat dilakukan melalui banyak cara. Salah satunya adalah melalui sosialisasi kegiatan pemilu kepada masyarakat yang awam, terlebih mengenai adanya tindakan-tindakan yang termasuk dalam kegiatan pelanggaran pemilu yang dilarang oleh peraturan pemilu. Dengan demikian, maka masyarakat akan lebih berhati-hati untuk bertindak.

Dalam setiap perhelatan menjelang pemilu, peraturan tentang pelaksanaan kampanye selalu menjadi isu menarik. Sementara penyelenggara pemilu selalu bersikap tegas, pelanggaran terhadap aturan kampanye hampir selalu terjadi. Karena pelanggaran-pelanggaran selalu ada, sering kali tanpa kemampuan yang memadai dari sisi penyelenggara untuk mengambil tindakan,

aturan kampanye cenderung kehilangan legitimasi dan membuat peserta pemilu yang tidak melanggar kelihatan lugu secara politik.

Pertama, aturan pelarangan kampanye itu sendiri adalah sesuatu yang bermasalah. Seringkali aturan ini dibuat tanpa mengindahkan perbedaan mendasar antara kampanye politik dan kampanye pemilu. Pengabaian ini menimbulkan masalah karena kampanye politik dan kampanye pemilu memiliki makna, fungsi dan posisi yang berbeda dalam kehidupan politik suatu masyarakat. Secara garis besar kampanye adalah aktifitas mempromosikan partai, kandidat atau kebijakan tertentu untuk memperoleh dukungan masyarakat luas.

Kampanye politik, berbeda dengan kampanye pemilu, umumnya bersifat jangka panjang dan terus menerus dan hampir mustahil dibatasi. Karena kampanye ini bertujuan membangun citra politik yang spesifik tentang partai atau kandidat dalam konteks membentuk dan membina dukungan dan basis politik di tengah masyarakat yang bersifat bertahan lama dan tidak hanya dalam rangka pemilu. Kampanye jenis ini selalu dilakukan dengan cara yang lebih interaktif dan bermaksud mencari pemahaman bersama dalam rangka menghadapi dan mengatasi persoalan-persoalan yang sedang dihadapi masyarakat. Produk utama kampanye politik bukan jumlah suara, tapi pengungkapan masalah bersama, penyusunan agenda publik dan perumusan jalan keluar.

Semua proses ini di satu sisi merupakan hasil dialog dan hubungan yang cenderung setara antara partai atau kandidat dengan masyarakat. Di sisi lain merupakan upaya partai atau kandidat mengimplementasikan ideologi dan nilai-nilai yang dijunjung partai atau kandidat ke dalam masalah-masalah riil yang dihadapi masyarakat. Artinya, kampanye politik adalah aktivitas sangat penting saat partai atau kandidat menjalankan fungsi-fungsi politik paling mendasar seperti: pendidikan politik, artikulasi kepentingan dan rekrutmen politik. Kampanye ini jelas tidak boleh dilarang dan justru harus digalakkan agar partai atau kandidat benar-benar bekerja sebagai layaknya sebuah partai atau seorang kandidat pemimpin yang tidak hanya baru aktif saat menjelang pemilu.

Sebaliknya kampanye pemilu, dari namanya saja, bisa diketahui bersifat jangka pendek. Tujuannya hanya untuk memobilisasi dukungan dan menggiring pemilih ke bilik suara. Kampanye cenderung bersifat satu arah dengan memberi tekanan yang sangat besar pada harapan dan janji jika memenangkan pemilu. Produk utama kampanye ini adalah janji-janji politik di satu sisi dan dukungan di bilik-bilik suara di sisi lainnya. Hubungan antara partai atau kandidat dalam konteks ini karenanya tidak bersifat permanen, cenderung pragmatik dan sangat tergantung pada program konkrit dalam bentuk aktivitas fisik yang diberikan saat kampanye dan tidak permanen.

Berbeda dengan kampanye politik, kampanye pemilu tidak bisa dilakukan tanpa batas. Karena tujuannya yang sangat spesifik untuk memperoleh dukungan di bilik suara, kampanye jenis ini memang sejak awal dimaksudkan hanya untuk aktivitas menjelang pemilu. Persoalannya seringkali pengaturan atau pelarangan kampanye dalam waktu tertentu ini tidak disadari perbedaannya oleh penyelenggara maupun peserta. Akibatnya pembatasan yang jelas lebih tepat diterapkan untuk kampanye pemilu juga menyebabkan kampanye politik yang justru harus dilakukan terus menerus ikut-ikutan dilarang. Dalam hal ini apa yang dianggap sebagai pelanggaran dalam berkampanye bisa jadi bukan pelanggaran jika apa yang sedang dilakukan partai atau kandidat adalah kampanye politik. Kedua, sekalipun bisa disepakati bahwa kampanye pemilu perlu dibatasi, ada banyak faktor yang perlu dipertimbangkan lebih dahulu sebelum batas dan jangka waktu kampanye ditentukan.

Seringkali aturan semacam ini dibuat berdasarkan kecurigaan bahwa partai atau kandidat cenderung melakukan kecurangan yang luas dikenal dengan istilah “mencuri start”. Tapi pada dasarnya, seperti yang akan dibahas di bawah ini, aturan yang sama mengabaikan faktor-faktor seperti pentingnya tekanan pada aspek dialogis ketimbang janji-janji politik dan starting point para kandidat yang berbeda-beda. Pertama-tama aturan pembatasan kampanye pemilu perlu memperhatikan pentingnya aspek dialog dan hubungan yang cenderung interatif antara partai atau kandidat dengan para calon pemilih. Tekanan pada arti penting dialog membuat kampanye pemilu mustinya mendapat alokasi waktu yang lebih longgar.

Karena proses dialog dan upaya membangun saling pengertian antara partai atau kandidat dan pemilih sulit dibayangkan bisa dilakukan dalam hitungan tiga atau empat bulan. Sebaliknya jika masa kampanye dibuat sangat terbatas dengan berbagai aturan yang juga sifatnya membatasi partai atau kandidat, maka sudah bisa di duga banyak hal negatif bisa terjadi. Bisa dibayangkan kampanye yang serba terbatas ini akan sulit mengedepankan dialog. Jumlah pemilih yang banyak dan cakupan dapil yang luas akan semakin mempersulit proses dialog. Kampanye kemudian bisa menjadi sangat pragmatis; berisi janji-janji dan harapan yang seringkali sangat tidak mendidik; dan, sudah tentu yang paling parah dari semua ini adalah penggunaan hadiah dalam bentuk uang tunai ataupun bantuan barang dan pembangunan fisik sebagai satu-satunya cara yang paling masuk akal untuk memobilisasi dukungan.

Artinya, jika tidak berhati-hati, aturan pembatasan kampanye justru berpotensi besar membuat kampanye pemilu menjadi tidak bermutu dan terperangkap dalam politik uang yang justru ingin diperangi. Disini apa yang dikenal sebagai pelanggaran kampanye pemilu seringkali tidak lain dari upaya partai atau kandidat tertentu untuk membangun dukungan melalui proses-proses yang lebih cerdas seperti dialog dan membangun pemahaman bersama. Upaya seperti ini mudah menjadi pelanggaran karena perlu dilakukan dalam jangka waktu yang lebih lama dari masa kampanye yang dibolehkan. Tapi sesungguhnya model kampanye seperti ini yang perlu diapresiasi karena berpotensi meminimalisir politik uang. Selain pentingnya memperhatikan aspek dialogis, pembuatan aturan kampanye juga perlu mempertimbangkan dan bersikap adil terhadap posisi partai atau kandidat.

Bagi partai atau kandidat yang sedang berkuasa, batas waktu kampanye bisa jadi tidak menjadi masalah sama sekali. Pertama, partai atau kandidat tersebut sudah dikenal luas masyarakat karena posisinya sebagai petahana. Kedua, banyak sekali program pemerintah yang dibiayai oleh negara juga bisa dengan mudahnya di klaim sebagai program partai atau kandidat petahana sehingga menjadi semacam kampanye terselubung. Ketiga, partai atau kandidat petahana juga selalu memiliki basis sumber daya yang lebih memadai untuk

melakukan kampanye pemilu dalam waktu singkat yang umumnya memerlukan biaya super besar.

Sebaliknya partai atau kandidat yang bukan petahana memerlukan waktu yang lebih lama untuk memobilisasi dukungan. Pertama, sekedar untuk memperkenalkan diri saja kepada calon pemilih dan membuat calon pemilih tidak curiga dan cenderung enggan dengan orang baru memerlukan waktu yang panjang dan bahkan tidak bisa dengan menggunakan uang sebesar apapun. Kedua, partai dan kandidat yang bukan petahana dalam posisi yang kurang menyenangkan karena akan cenderung memulai kampanye dengan bersikap kritis terhadap petahana. Seringkali sikap kritis ini bisa menjadi bumerang jika mengingat kecenderungan masyarakat yang masih alergi dengan kritik. Sekalipun kritik tersebut mengungkap hal yang benar, seperti mengingatkan kembali bahwa program-program pembangunan petahan bukan milik pribadinya.

Ketiga, bisa dibayangkan dengan semua situasi seperti ini, partai dan kandidat yang bukan petahan akan selalu memerlukan sumber daya yang sangat besar bahkan hanya untuk bersaing secara adil. Disini pelanggaran kampanye bisa terjadi karena partai atau kandidat yang bukan petahana pada dasarnya memerlukan waktu yang lebih panjang. Aturan pembatasan kampanye karenanya cenderung berpihak pada petahana. Implikasi yang lebih buruk dari ini adalah dalam struktur internal partai, pembatasan masa kampanye bisa menimbulkan hubungan yang kurang sehat antara kandidat dari partai yang sama. Kecurigaan yang besar mudah dialamatkan ke petahana. Sedangkan antara sesama kandidat yang lain, waktu kampanye yang terlalu mepet mudah melahirkan persaingan yang tidak sehat dengan menggunakan cara apa saja.

Sekali lagi, uraian dalam skripsi hukum ini ingin menegaskan bahwa ada masalah serius dalam cara mengatur kampanye pemilu. Aturan yang ada justru bisa menjadi sebuah ironi yang sangat besar jika aturan tersebut gagal memperhatikan beberapa implikasi negatif yang ditimbulkannya. Jika implikasi-implikasi ini tidak diindahkan, dikhawatirkan cara mengatur kampanye justru bisa mendorong praktek-praktek yang ingin dihindari seperti politik uang dan diuntungkannya partai atau kandidat yang sedang berkuasa (*incumbent/*

petahana). Dalam jangka panjang bisa dipastikan hal tersebut akan memperparah apatisme masyarakat terhadap hiruk pikuk politik dan sudah tentu semakin menjauhkan partai atau politisi dalam peran dan fungsi sesungguhnya.

