

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Dalam pelaksanaan pemilihan umum (Pemilu) kita mengenal istilah kampanye/*campaign*. Kampanye Pemilu merupakan bagian dari pendidikan politik masyarakat dan dilaksanakan secara bertanggung jawab.¹ Kegiatan kampanye berisi materi yang meliputi penyampaian visi, misi dan program yang akan dijalankan baik oleh partai politik maupun oleh peserta Pemilu perseorangan.² Metode kampanye dalam Undang-Undang Nomor 8 tahun 2012 meliputi kegiatan sebagai berikut:

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

Seiring berkembangnya zaman, metode pelaksanaan kampanye menjadi berkembang. Kreatifitas dalam ajang promosi diri menjadi beragam dan tergolong unik, baik itu dalam pembuatan alat peraga kampanye, maupun kampanye dalam bentuk orasi. Bahkan sekarang media *online*-pun menjadi sasaran utama dalam pelaksanaan kampanye. Perkembangan tidak hanya terjadi pada metode penyampaiannya saja, namun juga telah mencakup pada materi kampanye itu sendiri. Awalnya materi kampanye hanya berisi visi, misi, serta program yang akan dijalankan para peserta Pemilu. Namun sekarang, kampanye juga diisi dengan materi yang membahas tentang profil kandidat lainnya. Bahkan terkadang mengandung unsur fitnah dan/atau tentang isu yang dianggap fakta mengenai lawan politiknya, sehingga kampanye

¹ Berdasarkan Pasal 77 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

² Berdasarkan pasal 81 ayat (1) dan ayat (2), *ibid*

dijadikan alat untuk menjatuhkan lawan politik masing-masing. Pada akhirnya makna kampanye yang semula dilaksanakan demi pendidikan politik masyarakat diracuni oleh berbagai macam tindakan yang menyimpang.

Penyimpangan dalam kampanye tersebut menambah catatan konflik yang ada di Indonesia. Konflik pertama yang muncul akibat penyimpangan tujuan dan makna kampanye adalah berupa konflik vertikal,³ dimana pemerintah dan jajarannya, serta para pelaku politik menjadi aktor dalam pertikaian yang ada. Sedangkan di sisi lain, mereka dihadapkan pada tanggung jawab terhadap pemenuhan kebutuhan masyarakatnya sendiri yang beraneka ragam.⁴ Pertarungan politik dijadikan sebagai objek utama dalam menjalankan roda pemerintahan. Sementara itu, kebutuhan rakyat yang seharusnya menjadi prioritas utama dikesampingkan karena kepentingan individu dan golongan tertentu. Hal ini dapat mengancam konsistensi dan keutuhan sebuah bangsa terutama negara berkembang seperti Indonesia.

Konflik yang muncul akibat pertarungan politik secara menyimpang dalam pelaksanaan kampanye tidak hanya sampai disitu saja. Konflik yang awalnya hidup hanya di kalangan pemerintah dan para pelaku politik saja, menyebar menjadi konflik yang dimotori oleh rakyat itu sendiri (konflik horizontal). Konflik horizontal ini berawal dari dukungan politik rakyat terhadap peserta Pemilu yang dianggap layak memiliki jabatan dalam pemerintahan. Begitu beragamnya latar belakang dan tingkat sosial masyarakat, menjadikan pola pikir dan kebutuhan masyarakat lahir dalam bentuk yang beragam pula. Dengan demikian, pilihan politik masyarakatpun akan berbeda-beda sesuai dengan pola pikir dan kebutuhannya tersebut.

Konflik yang dimotori oleh rakyat tersebut juga sangat berpotensi menimbulkan

³ Djamaludin, *Deteksi Dini Terhadap Kegiatan kampanye hitam Mampu Membangun Etika Politik*, Lemhannas, 2012, hal 2

⁴ *Ibid*

perpecahan dan mengancam keutuhan bangsa dan negara. Dukungan politik yang berbeda-beda akan menimbulkan perdebatan panjang di kalangan masyarakat. Dukungan politik tersebut muncul sebagai bentuk dari hasil kampanye yang dilaksanakan oleh para peserta Pemilu demi meraih suara terbanyak. Perdebatan diperparah karena adanya penyimpangan terhadap pelaksanaan kampanye Pemilu. Hal ini akan memperpanjang rentetan konflik dikarenakan penyimpangan dalam pelaksanaan kampanye Pemilu. Terlebih lagi konflik ini muncul dengan menggunakan simbol-simbol etnis, agama, dan ras.

Seperti yang terjadi dalam Pemilu presiden pada tahun 2014 lalu yang banyak diwarnai oleh tindakan penyimpangan dalam kampanye. Seperti diketahui sebelumnya, beredar iklan yang berjudul “*rest in peace*” Jokowi (Presiden Republik Indonesia 2014-2019). Dalam iklan tersebut disebutkan bahwa Jokowi telah meninggal dunia pada tanggal 4 Mei 2014 pukul 15.30 WIB. Sang pembuat iklan juga menuliskan nama Ir. Hambertus Joko Widodo dan Oey Hong Liong.⁵ Kemudian di kubu Prabowo Subianto, melalui tim advokasinya mengaku juga diserang oleh beberapa isu yang bernada kampanye hitam. Isu-isu tersebut yakni pertama tentang keterlibatan Prabowo dalam penculikan dan kerusuhan pada tahun 1998.⁶ Kedua, Prabowo meminta kewarganegaraan Jordania pada tahun 1999 yang dihembuskan akun twitter @partaisocmed.⁷ Penyimpangan kampanye ini merupakan wujud dari konflik vertikal, dan mengakibatkan munculnya konflik horizontal. Bahkan akibat buruk dari hal ini adalah pertikaian yang terjadi di kalangan masyarakat hanya karena isu negatif yang belum pasti kebenarannya seperti yang terjadi di Jakarta, Rabu (11/02/2015), yakni perkelahian antara dua orang pemuda yang terjadi akibat isu yang beredar di *twitter*. Perkelahian ini diawali dengan perang mulut di media sosial yang berujung dengan adu otot di antara keduanya.⁸

Penyimpangan-penyimpangan kampanye semacam ini dikenal dengan istilah “*black*

⁵ Arfianto Purbolaksono, Update Indonesia, Journal Wacana Vol. VIII, No. 11, 2014, hal 2

⁶ *Ibid*

⁷ *Ibid*

⁸ <http://www.setianews.com/2015/02/twitwar-isu-jokowi-dua-pria-duel-di.html?m=1>. Diakses pada tanggal 07-10-2015 jam 17.10

campaign” (kampanye hitam). Kampanye hitam sangat berperan penting dalam membangun opini negatif masyarakat terhadap peserta Pemilu sehingga membahayakan kehidupan berbangsa dan bernegara. Secara umum kampanye hitam dapat diartikan sebagai tindakan provokasi demi menjatuhkan lawan politik dengan menggunakan isu-isu yang tidak berdasar. Pada umumnya kampanye hitam memiliki ciri pokok yaitu berisi isu yang mengada-ada. Namun terkadang, kampanye hitam juga berisi satu atau dua fakta yang kemudian diolah sedemikian rupa untuk mengarahkan opini publik ke arah yang negatif.

Isu yang muncul dalam pelaksanaan Pemilu tidak hanya berupa kampanye hitam saja. Satu lagi isu yang dijadikan alat kampanye bagi para pelaku politik adalah *negative campaign* (kampanye negatif). Hadirnya metode kampanye negatif di ranah perpolitikan Indonesia menambah rangkaian topik perdebatan di kalangan pengamat dan ahli hukum. Sebagian ahli hukum berpendapat bahwa kampanye hitam dan kampanye negatif merupakan dua metode kampanye yang berbeda. Seperti yang disampaikan oleh Mahfud MD usai konferensi pers di kantor MMD initiative, Jalan Dempo No.3 Matraman, Jakarta Pusat, Kamis 24/04/2014, “Enggak boleh itu kampanye hitam, kalau kampanye negatif itu boleh, kampanye negatif juga ada konsepnya”.⁹ Dalam wawancaranya beliau menegaskan bahwa tindakan kampanye hitam itu dilarang dan tidak boleh dipakai dalam pelaksanaan kampanye. Namun, tindakan kampanye negatif diperbolehkan karena menurutnya kampanye negatif memiliki konsep tersendiri dalam berkampanye.

Pada dasarnya, pendapat yang dikemukakan para ahli hukum mengenai diperbolehkannya pemakaian metode kampanye negatif dalam pelaksanaan kampanye politik tidak memiliki *legal opinion*. Sebab, sampai sekarang tidak ada satupun dari undang-undang yang berkaitan dengan pemilihan umum yang mengatur tentang kelegalan metode tersebut. Namun, perlu ditegaskan bahwa larangan tentang pemakaian metode kampanye negatif

⁹ <http://www.merdeka.com/politik/mahfud-md-janji-tak-akan-black-campaign-tapi-negative-campaign.html>. Diakses 29-08-2015. Jam 14.06

tersebut juga tidak pernah diatur secara konkrit dalam undang-undang maupun peraturan mengenai pemilihan umum di Indonesia.

Namun demikian, berdasarkan data-data yang penulis peroleh dari berbagai sumber, penulis mendapatkan sebuah pemikiran bahwa unsur-unsur yang terdapat dalam teori kampanye hitam dan kampanye negatif memenuhi unsur-unsur dalam Pasal 86 ayat (1) Undang-Undang Nomor 8 tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Pasal tersebut menjelaskan tentang larangan-larangan yang terdapat dalam kegiatan kampanye Pemilu yang terdiri dari beberapa point sebagai berikut:

Pelaksana, peserta, dan petugas Kampanye Pemilu 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 selain dari tanda gambar dan/atau atribut Peserta Pemilu yang bersangkutan; dan
- j. menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya kepada peserta Kampanye Pemilu.

Minimnya aturan mengenai penempatan metode kampanye hitam dan kampanye negatif menimbulkan ketidakpastian terhadap penegakan hukum dan pengawasan Pemilu itu sendiri. Pendapat para ahli hukum yang beraneka ragam juga terkesan seperti membuka peluang bagi pelaku politik untuk menggunakan metode kampanye tersebut sebagai alat untuk menjatuhkan lawan politiknya tanpa memandang etika politik yang berlaku. Hal ini melahirkan sebuah tradisi baru dalam dunia politik di Indonesia yaitu “politik pencitraan” dan “pembunuhan karakter”. Tindakan-tindakan seperti ini sudah barang pasti akan menimbulkan

konflik serta kerugian dalam pelaksanaan Pemilu. Para politisi yang bertarung memperebutkan jabatan publik tersebut akan saling menjatuhkan dan membuat berbagai macam isu tentang lawan politiknya demi mendapatkan dukungan rakyat. Kemudian tindakan-tindakan tersebut akan diklaim sebagai metode kampanye negatif yang dianggap tidak melanggar aturan Pemilu. Pada akhirnya, rakyatlah yang menerima kerugian terbesar dikarenakan kurangnya kepastian hukum yang memisahkan ataupun menyamakan persepsi antara kampanye hitam dan kampanye negatif.

Sebagai masyarakat awam, tentunya masyarakat tidak dapat menyaring dengan baik berbagai macam isu politik yang muncul kepermukaan dikarenakan kurangnya pendidikan politik yang diberikan terhadap masyarakat. Ditambah lagi dengan perbedaan pola pikir setiap masyarakat menyebabkan terseretnya masyarakat ke dalam konflik dan perdebatan yang ditabur oleh para pelaku politik demi mendapatkan suara terbanyak disaat pelaksanaan Pemilu. Dengan begitu, tujuan Pemilu yang pada awalnya untuk memberikan pendidikan politik bagi masyarakat malah berbalik menjadi pembodohan terhadap pola pikir masyarakat.

Maka berdasarkan uraian di atas, penulis berminat dah melakukan pembahasan secara lebih mendalam mengenai kampanye hitam dan kampanye negatif dalam sebuah skripsi yang berjudul, **“PENANGANAN PERKARA KAMPANYE HITAM DAN KAMPANYE NEGATIF DALAM PELAKSANAAN KAMPANYE PEMILIHAN UMUM BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 8 TAHUN 2012 TENTANG PEMILIHAN UMUM ANGGOTA DEWAN PERWAKILAN RAKYAT, DEWAN PERWAKILAN DAERAH, DAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH”**.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang penulis uraikan di atas, maka penulis berupaya untuk membahas beberapa pokok-pokok permasalahan perihal tindakan kampanye hitam dan

kampanye negatif dalam pengajuan usulan skripsi ini:

- 1) Bagaimanakah ketentuan kampanye hitam dan kampanye negatif berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia?
- 2) Apakah tindakan kampanye hitam dan kampanye negatif dapat dikategorikan sebagai tindak pidana Pemilu berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012?
- 3) Apa kendala penegakkan hukum terhadap tindakan kampanye hitam dan kampanye negatif di Indonesia dan sudah sesuaikah penegakkan hukumnya dengan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dilakukannya penelitian ini adalah:

- 1) Untuk mengetahui bagaimana aturan hukum mengenai tindakan Kampanye Hitam dan Kampanye Negatif dalam pelaksanaan kampanye pemilihan umum menurut Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum Anggota Legislatif.
- 2) Untuk mengetahui bagaimana kedudukan hukum tindakan Kampanye Hitam dan Kampanye Negatif berdasarkan unsur-unsur yang terdapat di dalamnya dari sudut pandang pidana, serta mengetahui bagaimana kendala penegakkan hukumnya dihubungkan dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum Anggota Legislatif.

D. Manfaat Penelitian

1. Secara Teoritis

Adapun manfaat dari hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah pengetahuan penulis dan pembaca dalam bidang Hukum Tata Negara, khususnya mengenai tindakan Kampanye Hitam dan Kampanye Negatif.

2. Secara Praktis

Bagi ilmu hukum khususnya Hukum Tata Negara diharapkan agar dapat menjadi salah

satu sumbangan ilmu dan bahan pemikiran dalam menyikapi berbagai macam bentuk kegiatan Kampanye Pemilu, terutama mengenai tindakan Kampanye Hitam dan Kampanye Negatif.

F. Metode Penelitian

1. Pendekatan Masalah

Dalam melaksanakan penelitian demi mendapatkan hasil yang diinginkan saat pembuatan skripsi ini, penulis melakukan penelitian dengan menggunakan metode pendekatan yuridis empiris, yang dipergunakan untuk memandang permasalahan dari sudut pandang penelitian hukum dari berbagai aspek seperti aspek teori, filosofi, perbandingan, penjelasan umum dan penjelasan tiap pasal dengan menggunakan norma-norma hukum yang ada di Indonesia yang berkaitan dengan tindakan kampanye hitam dan kampanye negatif itu sendiri.

Selain itu, penelitian yang dilaksanakan oleh penulis dilakukan dengan melihat fakta yang terjadi di lapangan yang berhubungan dengan permasalahan yang penulis angkat yang kemudian dihubungkan dengan ketentuan positif dan norma-norma hukum yang berlaku.

2. Sifat Penelitian

Sifat dari penelitian ini adalah bersifat deskriptif, yaitu penelitian yang pada umumnya bertujuan untuk mendeskripsikan secara sistematis, faktual dan akurat terhadap suatu hal tertentu, mengenai sifat-sifat, karakteristik, atau faktor-faktor tertentu yang berkaitan dengan tindakan kampanye hitam dan kampanye negatif dalam pelaksanaan kampanye pemilihan umum.¹⁰

3. Sumber Data

a. Penelitian Kepustakaan

¹⁰ Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006, hlm 35

Penelitian kepustakaan adalah penelitian yang dilakukan dengan cara mengumpulkan bahan-bahan yang menjadi acuan teori maupun kerangka berfikir yang didasarkan pada literatur, buku, peraturan perundang-undangan, jurnal, artikel, berita berbentuk lisan maupun tulisan, serta tulisan yang berbentuk ilmiah lainnya.

b. Penelitian Lapangan

Penelitian lapangan adalah proses penelitian yang penulis lakukan dengan cara mengumpulkan data dan fakta yang diperoleh dari berbagai sumber di lapangan mulai dari instansi terkait serta pihak akademisi melalui diskusi dan wawancara.

4. Jenis Data

a. Data Primer

Data yang diperoleh melalui penelitian lapangan dengan cara mengumpulkan sejumlah keterangan dan fakta-fakta yang terjadi di lapangan melalui wawancara secara terarah dan sistematis dengan objek penelitian.

b. Data Sekunder

Data yang sudah diolah dan diperoleh dari penelitian kepustakaan yang berupa literatur, buku, peraturan perundang-undangan, jurnal, artikel, berita berbentuk lisan maupun tulisan, serta tulisan yang berbentuk ilmiah lainnya. Data primer terdiri dari:

1) Bahan Hukum Primer

- a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- b) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
- c) Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 1 Tahun 2013 Tentang Pedoman Pelaksanaan Kampanye Pemilihan Umum Anggota Dewan

Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

- d) Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 15 Tahun 2013 Tentang Perubahan Atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 1 Tahun 2013 Tentang Pedoman Pelaksanaan Kampanye Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

2) Bahan Hukum Sekunder

Bahan-bahan yang menjelaskan dan menunjang bahan hukum primer yang meliputi buku-buku, literatur, jurnal, artikel, serta tulisan yang berbentuk ilmiah lainnya.

3) Bahan Hukum Tersier

Bahan-bahan yang memberi petunjuk terhadap bahan hukum primer dan sekunder seperti kamus bahasa, kamus hukum, serta pemberitaan-pemberitaan berbentuk suara bergambar di media elektronik seperti media televisi, internet, dan lain-lain yang berhubungan dengan topik yang akan disajikan penulis.

5. Teknik Pengumpulan Data

Untuk mendapatkan data yang lengkap dalam penelitian ini, teknik pengumpulan data dilakukan dengan studi kepustakaan dan penelitian lapangan. Studi kepustakaan ini dilakukan dengan cara mempelajari dokumen-dokumen atau bahan-bahan pustaka seperti Undang-Undang, buku, literatur-literatur dan jurnal ilmiah, serta makalah seminar yang berhubungan dengan permasalahan yang diteliti.

Kemudian untuk melengkapi data-data yang diperoleh dari studi kepustakaan, penulis mengumpulkan data dengan memperoleh keterangan lisan melalui tanya jawab

dengan subyek penelitian (pihak-pihak) sesuai dengan masalah yang penulis angkat.

6. Analisis dan Pengolahan Data

a. Pengolahan Data

1) Editing

Yakni pengeditan keseluruhan data yang telah terkumpul dan kemudian disaring menjadi suatu kumpulan data yang sesuai dengan rumusan masalah yang sedang diteliti dan dapat dijadikan suatu acuan akurat dalam penarikan kesimpulan nantinya.

2) Coding

Yakni proses pemberian tanda atau kode-kode tertentu pada data yang telah didapat menurut kriteria yang ditentukan untuk mempermudah analisis data yang dilakukan.

b. Analisis Data

Semua data yang telah terkumpul baik melalui bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, maupun bahan hukum tersier akan dianalisis dengan menggunakan metode *deskriptif*, yaitu dengan menguraikan data yang terkumpul melalui teknik pengumpulan data yang digunakan. Data yang telah dideskripsikan kemudian akan diolah lagi melalui metode *penyusunan teori*, yaitu dengan mencari dan merumuskan teori baru berdasarkan hubungan antara teori yang satu dengan teori yang lainnya.

Sedangkan data yang sudah dianalisis dan diolah sedemikian rupa akan disajikan dengan metode kualitatif, yaitu dengan memberikan komentar-komentar dan tidak menggunakan angka-angka. Maka dari analisis data tersebut penulis berharap dapat menjawab permasalahan yang ada dalam penelitian ini dan menuangkannya dalam sebuah skripsi.