

**REKONSTRUKSI PENGATURAN KAMPANYE LEGISLATIF DALAM
UNDANG-UNDANG NOMOR 7 TAHUN 2017**

M. Nashrulloh Akbar

Pascasarjana Universitas Airlangga

ABSTRAK

Salah satu tahapan penting dalam sebuah Pemilu adalah kampanye yang dilakukan oleh para peserta pemilu. Untuk mewujudkan pemilu yang berintegritas maka kampanye harus menjamin adanya prinsip free and fair dan adanya aturan yang menjamin kepastian hukum. Penelitian ini melihat cara kerja regulasi sebagai acuan pelaksanaan kampanye. Munculnya Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 diharapkan mampu menutupi kelemahan pada Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012. Ternyata keberadaan Undang-Undang yang baru belum mampu menjamin kepastian hukum dalam pelaksanaan kampanye sehingga menyebabkan masalah hukum dalam penerapannya. Maka dari itu perlu dilakukan rekonstruksi dalam Undang-Undang tersebut agar tercipta persaingan yang bebas dan adil demi terlaksananya Pemilu yang berintegritas.

Kata Kunci: Kampanye, Undang-Undang, Pemilu Legislatif

ABSTRACT

One of the significant piece of election is the campaign conducted by the election participants. To achieve an integrated election, the campaign must guarantee the free and fair principles and legal certainty. This research looks to how the regulation works as a reference to campaign implementation. The emergence of election law 7 Tahun 2017 is expected to cover the weakness of previous legislation 8 Tahun 2012. Evidently, the regulations can not guarantee the legal certainty on campaign implementation that caused many problems in its application. Therefore the reconstruction of regulation must be carried out in order to create free and fair competition for elections with integrity

Keywords: Campaign, Constitution, Legislative elections

A. PENDAHULUAN

1. Latar Belakang

Dalam sebuah negara demokrasi harus dilakukan proses pergantian kekuasaan yang dilakukan secara periodik atau disebut Pemilihan Umum (Pemilu). Menurut Robert A. Dahl, penggambaran pemerintahan Demokrasi di zaman modern paling ideal adalah melalui Pemilu.¹ Pemilu merupakan tolak ukur bagi demokratis atau tidaknya sebuah negara karena dalam pelaksanaannya harus melibatkan partisipasi setiap warga negara untuk menyalurkan aspirasinya secara terbuka dan memiliki kebebasan berpendapat dan berserikat.

Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum memberi definisi Pemilihan Umum adalah sarana kedaulatan rakyat untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Anggota Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Definisi lain menurut Ramlan Surbakti adalah prosedur atau mekanisme konversi suara pemilih menjadi kursi penyelenggara negara lembaga legislatif dan eksekutif pada tingkat lokal dan tingkat nasional.²

Dalam pelaksanaannya, Pemilu harus memperhatikan prinsip-prinsip yang menjadi acuan agar tercipta sebuah pemilu yang berintegritas. Menurut The ACE Electoral Knowledge Network, terdapat enam prinsip untuk mewujudkan pemilu yang berintegritas.³ *Pertama*, menghormati prinsip pemilu demokratis yang berarti memandang bahwa semua warga negara mempunyai hak yang sama untuk berpartisipasi sebagai pemilih maupun kandidat, memiliki hak suara yang sama yaitu satu orang memiliki satu suara dengan

¹ Robert A Dahl. *Demokrasi dan Para Pengkritiknya*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1992, hlm. 33

² Ramlan Surbakti, dkk, *Menjaga Integritas Pemungutan dan Penghitungan Suara*, Jakarta: Kemitraan, 2011, hlm. 1

³ ACE Electoral Knowledge Network. Encyclopaedia: Electoral Integrity: Guiding Principles of Electoral Integrity, *Electoral Integrity-Guiding Principles*, 26 April 2011 dalam Ramlan Surbakti. *Menjaga Integritas Pemungutan dan Penghitungan Suara*. Jakarta: Kemitraan, 2011, hlm.5-6

nilai yang setara, terjaminnya kerahasiaan pemungutan suara, akses yang baik terhadap segala bentuk informasi tentang pemilu, pemilu secara periodik dan hasil pemilu diputuskan sesuai pilihan pemilih. Selain tertib dan profesional juga harus ada jaminan kebebasan berbicara, berkumpul, berorganisasi dan bebas dari rasa takut.

Kedua, integritas pemilu harus memperhatikan perilaku etis penyelenggara pemilu, kandidat dan peserta pemilu yang dilihat dari pelaksanaan peran secara profesional, transparan dan independen. Perilaku etis ini merupakan penghormatan terhadap hak politik semua warga.

Ketiga, pemilu berintegritas seringkali diasumsikan dengan praktik pemilu yang jujur. Penyelenggara pemilu melaksanakan tugasnya dengan baik untuk menghasilkan pemilu yang terpercaya bagi semua pihak. Dari sisi peserta pemilu juga saling menjaga agar tercipta persaingan yang bebas dan adil.

Keempat, perlindungan terhadap lembaga penyelenggara pemilu yang independen. Independensi penyelenggara pemilu merupakan salah satu syarat agar pemilu bisa disebut berintegritas. Adanya jaminan hukum yang menyatakan independensi penyelenggara menguatkan kedudukan penyelenggara dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya.

Kelima, pengawasan dan penegakan hukum yang berfungsi untuk mengatur tanggungjawab penyelenggara dan peserta dalam proses pemilu. Selain itu juga ada pengawasan terhadap proses pemilu oleh pihak lain dapat membantu mendeteksi permasalahan selama proses pemilu. Penegakan hukum juga sangat penting untuk mengendalikan dan menghindari hal-hal yang mencederai integritas pemilu. Prinsip ini harus didukung dengan adanya regulasi yang dapat menjamin kepastian hukum.

Keenam, transparansi dan akuntabilitas penyelenggara tentang proses pemilu juga merupakan upaya untuk mewujudkan pemilu berintegritas. Penyelenggara yang transparan dan akuntabel akan mendapat kepercayaan dari peserta maupun masyarakat. Transparansi akan mempengaruhi kredibilitas proses dan legitimasi hasil pemilu penolakan hasil pemilu oleh peserta dan masyarakat dapat dihindari.

Secara sederhana, dalam pemilu terdapat sebuah kompetisi antar peserta pemilu (kontestasi), perubahan suara pemilih menjadi kursi (konversi) serta keterlibatan warga negara (partisipasi).

Dalam sebuah kontestasi untuk mendapatkan suara pemilih, para peserta pemilu harus bersaing melalui kampanye dimana para peserta pemilu mempersuasi pemilih agar memberikan hak suaranya kepada kandidat tertentu. Para peserta pemilu yang melakukan kampanye harus menyampaikan pesan-pesan politik yang berbentuk visi, misi serta program dengan tujuan membuka wawasan dan cara berpikir sehingga mempengaruhi sikap dan perilaku pemilih untuk menciptakan pemilu yang berkualitas dengan adanya kompetisi yang sehat dan partisipatif.

Hal ini berkaitan dengan fungsi partai politik seperti yang dikemukakan oleh Andrew Knapp dan Yvan Meny bahwa partai politik merupakan penggerak mobilisasi pemilih serta integrasi pemilu dalam membentuk perilaku dan mempengaruhi pemilih serta mengakomodir aspirasi masyarakat secara luas. Dalam fungsi ini, seluruh aspirasi harus dimanifestasikan menjadi sebuah ide, visi, misi serta program yang diusahakan secara terorganisir melalui perwakilan partai dalam parlemen dalam sebuah kebijakan negara.⁴ Sejalan dengan pengertian tersebut, Undang-Undang menyebutkan bahwa kampanye pemilu merupakan bagian dari pendidikan politik masyarakat yang dilaksanakan secara bertanggung jawab.

Pelaksanaan kampanye Pemilihan Umum Legislatif secara umum diatur dalam Pasal 267 sampai Pasal 339 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Adanya pengaturan ini bertujuan untuk menjamin pelaksanaan kampanye yang mencerminkan persaingan bebas dan adil. Selain itu menurut electoral Integrity Group, salah satu parameter pemilu yang demokratis adalah berdasarkan hukum yang berkepastian tinggi yang berarti bahwa tidak ada kekosongan hukum, adanya pengaturan yang konsisten dalam

⁴ Andrew Knapp, Yves Meny, *Government and politics in Western Europe : Britain, France, Italy, Germany, Third Edition*, Oxford University Press, 1968, hlm 86

regulasi, tidak ada ketentuan yang multitafsir, dapat diimplementasikan secara efektif.⁵

Undang-Undang ini tidak hanya dijadikan pedoman oleh peserta pemilu untuk melakukan kampanye yang mencerminkan persaingan bebas dan adil, tetapi juga dijadikan pedoman bagi pengawas pemilu yang dalam hal ini adalah Badan Pengawas Pemilu, sentra Penegakan Hukum Terpadu serta Kepolisian Negara Republik Indonesia untuk mengawasi serta menegakkan hukum dalam rangka mengukuhkan legitimasi proses demokrasi.

Faktanya, pengaturan kampanye dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 masih belum mencerminkan parameter tersebut, masih banyak ketentuan yang tidak konsisten serta banyak kekosongan hukum sehingga pada penerapannya akan menimbulkan banyak permasalahan hukum yang berasal dari pelanggaran terhadap ketentuan pada saat pelaksanaan kampanye serta dapat menghambat dalam proses penegakan hukum.

2. Rumusan Masalah

- a. Apa permasalahan hukum yang muncul dari pengaturan pelaksanaan serta pengawasan kampanye dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum?
- b. Bagaimana rekonstruksi pelaksanaan dan pengawasan kampanye dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 demi terciptanya kepastian hukum dalam parameter pemilu demokratis?

3. Metode Penelitian

Penelitian ini memiliki dua orientasi. *Pertama*, berorientasi pada pengembangan keilmuan yang berkaitan dengan pelaksanaan dan pengawasan proses kampanye dalam Pemilihan Umum Legislatif. *Kedua*, berhubungan dengan penerapan praktis yang mengevaluasi sebuah regulasi untuk menemukan konstruksi baru terkait pengaturan kampanye Pemilihan Umum

⁵ Towards an International Statement of the Princippal of Electoral Justice (The Acra Guiding Principal), Accra: Ghana, Electoral Integrity Group, 2011 diakses di www.tiri.org

Legislatif untuk penyempurnaan penyusunan regulasi dalam pelaksanaan pemilu mendatang.

Jenis penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang mengkaji dan meneliti norma hukum yang tertuang dalam peraturan perundang-undangan dan berkaitan dengan rumusan masalah penelitian. Untuk menjawab rumusan masalah, penelitian ini menggunakan pendekatan peraturan perundang-undangan (*statuta approach*).

Bahan hukum yang digunakan terdiri dari bahan primer dan sekunder. Bahan hukum primer yaitu pkeeraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan penelitian yang terdiri dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Sedangkan bahan hukum sekunder terdiri dari buku literatur, jurnal penelitian serta artikel dari berbagai media yang relevan dengan penelitian ini.

B. PEMBAHASAN

1. Permasalahan Hukum dalam Pelaksanaan dan Pengawasan Kampanye Pemilu Legislatif berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017

Negara Indonesia yang merupakan Negara Demokrasi dimana pemilik kekuasaan tertinggi dalam negara adalah rakyat bahkan kekuasaan diselenggarakan bersama-sama dengan rakyat. Selain itu, menurut UUD 1945 Pasal 1 ayat (3) Negara Indonesia adalah Negara Hukum. Hal ini memiliki arti bahwa pelaksanaan demokrasi harus ditetapkan dalam sebuah hukum dan konstitusi yang nantinya akan berjalan beriringan dan tidak terpisahkan satu sama lain. Jimly Asshiddiqe menyebutkan bahwa Indonesia adalah Negara Hukum yang demokrasi (*democratische rechstaat*) dan sekaligus negara demokrasi yang berdasarkan atas hukum (*constitutional democracy*).⁶

Negara hukum sendiri memiliki pengertian bahwa hukumlah yang memiliki kedudukan tertinggi atau disebut supremasi hukum yang menjamin persamaan

⁶ Jimly Asshiddiqe, *struktur ketatanegaraan Indonesia setelah perubahan keempat UUD 1945*, Bali : Seminar Pembangunan Hukum Nasional Departemen Kehakiman dan HAM RI, 2003, hlm 2

kedudukan di dalam hukum (*equality before the law*). Namun berlakunya supremasi hukum harus memiliki jaminan bahwa hukum tersebut dibentuk dan ditegakkan berdasarkan prinsip-prinsip demokrasi karena supremasi hukum tersebut berasal dari kedaulatan rakyat.

Hukum harus dipahami dan dikembangkan sebagai satu kesatuan sistem yang terdiri dari elemen kelembagaan, kaedah aturan dan perilaku para subyek hukum yang menyangkut hak dan kewajiban yang ditentukan oleh norma aturan itu. Ketiga elemen sistem hukum tersebut mencakup kegiatan pembuatan hukum (*law making*), kegiatan pelaksanaan hukum atau penerapan hukum (*law administrating*) dan kegiatan peradilan atas pelanggaran hukum (*law adjudicating*)⁷.

Dalam pembuatan hukum, undang-undang harus memuat asas pembentukan peraturan perundang-undangan berupa kejelasan tujuan, dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai. Berikutnya, pembentukan hukum juga harus memperhatikan kesesuaian antara jenis, hierarki dan materi muatan, artinya setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangannya. Selain itu undang-undang yang ada harus dapat dilaksanakan dengan memperhitungkan efektifitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat baik secara filosofis, yuridis maupun sosiologis.

Kejelasan rumusan peraturan perundang-undangan juga harus terpenuhi sebagai persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika dan pilihan kata atau istilah serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya. Selain itu, materi muatan peraturan perundang-undangan harus berasaskan kepastian hukum yang dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum sehingga timbul keseimbangan, keserasian, dan keselarasan antara kepentingan individu, masyarakat dan kepentingan bangsa dan negara.

⁷ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Bernegara*, Setara Press, Malang, 2015, hal 105

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum yang muncul sebagai penyempurna undang-undang sebelumnya yaitu Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah diharapkan mampu memberikan kepastian hukum dalam mengatur pelaksanaan kampanye serta memenuhi asas-asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Tetapi kenyataannya masih banyak kelemahan dalam undang-undang tersebut yang tentunya akan memunculkan permasalahan-permasalahan hukum dalam penerapannya.

Salah satu perubahan yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 yaitu terkait mekanisme pelaksanaan kampanye Pemilu Legislatif diatur dalam Pasal 270 dan Pasal 271. Pelaksana kampanye dibagi berdasarkan tingkatan wilayahnya, kampanye DPR dilaksanakan oleh pengurus partai politik peserta pemilu DPR, Calon anggota DPR, Juru Kampanye Pemilu, orang seorang dan organisasi yang telah ditunjuk oleh peserta pemilu anggota DPR. Kampanye DPRD Provinsi dilaksanakan oleh pengurus partai politik peserta pemilu DPRD Provinsi, Calon anggota DPRD Provinsi, Juru Kampanye Pemilu, orang seorang dan organisasi yang telah ditunjuk oleh peserta pemilu anggota DPRD Provinsi. Kampanye DPRD Kabupaten/Kota dilaksanakan oleh pengurus partai politik peserta pemilu DPRD Kabupaten/Kota, Calon anggota DPRD Kabupaten/Kota, Juru Kampanye Pemilu, orang seorang dan organisasi yang telah ditunjuk oleh peserta pemilu anggota DPRD Kabupaten/Kota. Sedangkan kampanye anggota DPD dilaksanakan oleh calon anggota DPD, orang seorang dan organisasi yang ditunjuk oleh peserta pemilu anggota DPD.

Masing-masing dari setiap pelaksana kampanye tersebut harus didaftarkan kepada Komisi Pemilihan Umum serta ditembuskan kepada Bawaslu sesuai dengan tingkatannya masing-masing. Dalam pelaksanaan kampanye juga harus ditentukan materi yang disampaikan yaitu visi, misi dan program partai politik maupun dari para calon anggota legislatif itu sendiri.

Perubahan berikutnya juga terdapat dalam bentuk-bentuk kampanye yang diatur dalam Pasal 275 yaitu pertemuan terbatas, pertemuan tatap muka,

penyebaran bahan kampanye Pemilu kepada umum, pemasangan alat peraga di tempat umum, media sosial, iklan media massa cetak, media massa elektronik, dan internet, rapat umum, dan kegiatan lain yang tidak melanggar larangan Kampanye dan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pertemuan terbatas dilaksanakan dalam ruangan atau gedung tertutup dengan ketentuan diikuti paling banyak oleh 3000 (tiga ribu) orang untuk tingkat pusat, 2000 (dua ribu) orang untuk tingkat provinsi, dan 1000 (seribu) orang untuk tingkat kabupaten/kota. Kegiatan ini harus menggunakan ijin tertulis yang memuat hari, tanggal, waktu, tempat, nama pembicara dan penanggung jawab. Tatap muka dilakukan dengan jumlah peserta paling banyak 250 (dua ratus lima puluh) orang yang bisa dilakukan di luar maupun dalam ruangan. Kegiatan ini harus dilakukan dengan undangan tertulis serta pemberitahuan tertulis kepada aparat Kepolisian Republik Indonesia setempat dengan tembusan kepada KPU dan Bawaslu sesuai tingkatannya.

Metode berikutnya adalah penyebaran bahan kampanye berupa kartu nama, selebaran, pulpen, *blocknote*, topi, kaos, payung, kalender dengan mencantumkan materi kampanye kepada umum yang dilakukan pada pertemuan terbatas, tatap muka, rapat umum atau kegiatan lainnya.

Untuk penyebaran bahan kampanye kepada umum dan iklan media massa cetak, media massa elektronik dan internet difasilitasi oleh KPU yang dapat didanai oleh APBN. Pemasangan alat peraga kampanye tidak boleh dilakukan pada tempat ibadah, rumah sakit atau tempat pelayanan kesehatan, gedung pemerintah, lembaga pendidikan, jalan protokol dan jalan bebas hambatan serta harus memperhatikan etika, estetika, kebersihan dan keindahan kota. Sedangkan untuk iklan di media KPU harus memberi kesempatan yang sama kepada masing-masing peserta pemilu untuk menyampaikan materi kampanye dengan ketentuan-ketentuan yang ada.

Kampanye dalam bentuk rapat umum dilakukan mulai pukul 09,00 dan harus berakhir paling lambat pukul 17.00 dan dilaksanakan di lapangan, stadion, alun-alun. Sedangkan kampanye dalam bentuk lain misalnya acara ulang tahun,

kegiatan sosial dan budaya, perlombaan olahraga, istighosah, jalan santai dan lain-lain.

Pada regulasi sebelumnya, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tidak ada pengaturan tentang kampanye melalui media sosial. Tapi pada pelaksanaannya banyak kandidat yang menggunakan media sosial sebagai sarana untuk berkampanye. Maka dari itu Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 mengakomodir tata cara kampanye melalui media sosial. Sebagai penyempurna untuk menjawab permasalahan hukum yang ada dalam regulasi sebelumnya, ternyata Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 masih belum bisa menjamin kepastian hukum karena masih ada kekosongan hukum terkait pembatasan waktu serta pengawasan terhadap pelaksanaan kampanye melalui media sosial.

Pasal 276 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 berisi tentang pembatasan waktu mulai dan berakhirnya kampanye. Pada ayat satu ketentuan waktu kampanye melalui pertemuan terbatas, pertemuan tatap muka, penyebaran bahan kampanye pemilu kepada umum dan pemasangan alat peraga kampanye di tempat umum dimulai sejak tiga hari setelah ditetapkan Daftar Calon Tetap Anggota DPR, DPD dan DPRD sampai dimulainya masa tenang. Ayat dua menjelaskan kampanye melalui iklan media massa cetak, media massa elektronik dan internet dan melalui rapat umum dilaksanakan selama 21 (dua puluh satu) hari dan berakhir sampai dimulainya masa tenang. Sedangkan untuk kampanye melalui media sosial tidak ada pengaturan batas waktu kapan dimulai dan berakhirnya, hal ini merupakan celah untuk melakukan pelanggaran.

Tidak adanya pengaturan pembatasan waktu mulai dan berakhirnya kampanye di media sosial tentunya bertentangan dengan ketentuan yang diatur dalam Pasal 492 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 yang mengatur tentang larangan kampanye diluar jadwal yang ditentukan oleh KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota. Jika tidak ada pembatasan waktu maka para peserta pemilu dapat melakukan kampanye kapan saja walaupun dilura jadwal yang telah ditentukan.

Kekosongan hukum berikutnya yaitu terdapat dalam Pasal 293 yang mengatur tentang batas maksimum pemasangan iklan, dalam Pasal tersebut hanya

diatur batasan waktu untuk iklan di televisi dengan ketentuan untuk setiap peserta pemilu mendapatkan sebanyak 10 (sepuluh) spot dengan durasi maksimal 30 (tiga puluh) detik. Pada ayat dua mengatur iklan kampanye melalui radio sebanyak 10 (sepuluh) spot dengan durasi maksimal 60 (enam puluh) detik. Sama dengan ketentuan Pasal 276, Pasal ini tidak menyebutkan durasi untuk iklan di media sosial. Potensi pelanggaran yang muncul dari ketentuan ini adalah adanya persaingan tidak adil antar peserta pemilu, karena tanpa adanya batasan waktu dan jumlah pemasangan iklan di media sosial maka akan ada kandidat atau peserta pemilu tertentu yang mendominasi iklan di media sosial tersebut.

Selain tidak adanya pembatasan waktu kampanye melalui media sosial ternyata juga tidak diatur siapakah yang berhak melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan kampanye di media sosial tersebut. Pasal 296 hanya memberi kewenangan kepada Komisi Penyiaran Indonesia untuk melakukan pengawasan atas pemberitaan, penyiaran dan iklan kampanye yang dilakukan oleh lembaga penyiaran. Dan memberi kewenangan kepada Dewan pers untuk melakukan pengawasan atas pemberitaan, penyiaran, dan iklan kampanye Pemilu yang dilakukan media cetak. Pasal tersebut tidak mengatur tentang pengawasan terhadap media sosial sehingga apabila terjadi pelanggaran ketentuan kampanye yang dilakukan media pada media sosial maka penegakan hukumnya akan sangat sulit. Lembaga pengawas yang ada tidak memiliki kewenangan untuk menegakkan pelanggaran terhadap peserta pemilu yang melakukan pelanggaran kampanye di media sosial.

Kelemahan berikutnya yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 yaitu pada Pasal 278 ayat (2) yang mengatur tentang larangan bagi pelaksana, peserta dan/atau tim kampanye pemilu Presiden dan Wakil Presiden memberikan imbalan kepada pemilih untuk tidak menggunakan hak pilihnya, memilih pasangan calon, memilih Partai Politik Peserta Pemilu tertentu, memilih calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota tertentu dan/atau memilih calon anggota Dewan Perwakilan Daerah selama masa tenang.

Pelanggaran terhadap Pasal tersebut diatur dalam Pasal 532 ayat (2) yang menyatakan bahwa setiap pelaksana, peserta, dan/atau tim Kampanye Pemilu yang dengan sengaja pada Masa Tenang menjanjikan atau memberikan imbalan uang atau materi lainnya kepada Pemilih secara langsung ataupun tidak langsung sebagaimana dimaksud dalam Pasal 278 ayat (2) dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun dan denda paling banyak Rp48.000.000,00 (empat puluh delapan juta rupiah). Rujukan ke Pasal 278 ayat (2) membuat Pasal ini tidak bisa diterapkan kepada pelaksana, peserta dan/atau tim Kampanye pemilu calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah maupun Dewan Perwakilan Daerah yang melakukan pelanggaran berupa pemberian uang atau materi lain pada masa tenang karena pada Pasal 278 ayat (2) hanya berlaku untuk pelaksana, peserta dan/atau tim Kampanye pemilu Presiden dan Wakil Presiden.

Selain kekosongan hukum, terdapat juga inkonsistensi yang dapat dilihat pada Pasal 317 ayat (2) huruf d menyatakan bahwa dalam melakukan pengawasan apabila terdapat temuan atau laporan tentang pelanggaran tindak pidana pemilu, maka Bawaslu Kabupaten/Kota harus meneruskan kepada Kepolisian Negara Republik Indonesia. Padahal dalam Pasal 1 angka 38 menyebutkan bahwa sentra penegakan hukum terpadu (gakkumdu) adalah pusat aktifitas penegakan hukum pidana tindak pidana pemilu yang terdiri dari atas unsur bawaslu, bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota, kepolisian Negara Republik Indonesia, Kepolisian Daerah, dan/atau Kepolisian Resor dan kejaksaan agung Republik Indonesia, Kejaksaan Tinggi dan/atau Kejaksaan Negeri. Artinya, Gakkumdu terdapat di tingkat pusat, Provinsi dan Kabupaten/Kota. Jika melihat pada Pasal 319 ayat 2 huruf d untuk Bawaslu provinsi dan Pasal 321 ayat 2 huruf d untuk Bawaslu, maka seharusnya Bawaslu Kabupaten/Kota pada Pasal 317 ayat 2 huruf d meneruskan laporan tindak pidana pemilu ke Gakkumdu.

Dalam rangka penegakan hukum atas pelanggaran pada saat pelaksanaan kampanye, Pasal 95 huruf b dan huruf c yang menyebutkan kewenangan bawaslu untuk memeriksa, mengkaji dan memutus pelanggaran administrasi pemilu dan pelanggaran politik uang. Salah satu wewenang dalam melakukan pemeriksaan,

pengkajian hingga membuat keputusan, bawaslu dapat meminta bahan keterangan yang dibutuhkan kepada pihak terkait yaitu pelapor, terlapor dan juga saksi dalam rangka pencegahan dan penindakan pelanggaran administrasi, pelanggaran kode etik, dugaan tindak pidana pemilu dan sengketa proses pemilu. Ketentuan ini juga berlaku pada Pasal 99 huruf f untuk Bawaslu Provinsi dan Pasal 103 huruf f untuk Bawaslu Kabupaten/Kota. Akan tetapi aturan tersebut hanya berupa kewenangan untuk mengundang dan meminta keterangan tanpa disertai dengan kewajiban bagi pelapor, terlapor dan juga saksi untuk memenuhi panggilan oleh pengawas pemilu sehingga apabila saksi tidak berkenan memberi keterangan yang itu hanya bersifat undangan maka bawaslu mencari bukti yang lain. Hal ini menyebabkan terkendalanya penegakan hukum atas pelanggaran yang terjadi.

Inkonsistensi Pasal dan kekosongan hukum dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 menunjukkan bahwa peraturan tersebut belum memenuhi delapan prinsip yang dikemukakan oleh Imer B.Flores yaitu *Pertama*, Umum yang berarti undang-undang harus memberikan manfaat kepada seluruh masyarakat. *Kedua*, terbitnya undang-undang harus dipublikasikan kepada subyek. *Ketiga*, tidak berlaku surut atau tidak berlaku pada waktu yang telah lampau. *Keempat*, kejelasan yang berarti undang-undang harus jelas dan tepat untuk diikuti. *Kelima*, tidak bertentangan (kontradiksi) dengan ketentuan yang lain. *Keenam*, kemungkinan yang berarti undang-undang harus bisa diterapkan dalam masyarakat. *Ketujuh*, kepatuhan yang berarti harus bersifat umum tidak hanya dalam pembentukannya tetapi dalam aplikasi juga dan *Kedelapan*, kesesuaian dengan tujuan pembentukan.⁸

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tidak mengandung prinsip kejelasan rumusan peraturan perundang-undangan serta masih ada kontradiksi antar pasal dalam undang-undang tersebut. Asas ini menjelaskan bahwa peraturan yang ada harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan, sistematika pilihan kata/kalimat serta bahasa hukum yang jelas, tidak multitafsir serta tidak adanya pertentangan

⁸ Bayu Dwi Anggono, *Prekembangan Pembentukan Undang-Undagn di Indonesia*, Jakarta: KONpress, 2014, hlm 24-25

antar pasal baik dalam satu undang-undang maupun dengan undang-undang yang lain.

Selain terdapat Pasal-Pasal yang tidak konsisten dan kekosongan hukum pada undang-undang tersebut, terdapat juga Pasal yang perlu dikaji lagi tentang efektivitasnya yaitu pada Pasal 463 ayat (5) yang berbunyi : *Calon anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, DPRD kabupaten/kota, dan Pasangan Calon yang dikenai sanksi administratif pembatalan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dapat mengajukan upaya hukum ke Mahkamah Agung dalam waktu paling lambat 3 (tiga) hari kerja terhitung sejak keputusan KPU ditetapkan.* Pelaksanaan Pasal ini diatur dalam Pasal 3 Peraturan Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2017 tentang Tata Cara Penyelesaian Pelanggaran Administratif Pemilihan Umum di Mahkamah Agung. Dalam ayat tiga disebutkan bahwa permohonan diajukan dalam bentuk tertulis dan dalam format digital yang disimpan secara elektronik dalam media penyimpanan data elektronik.

Perlu diperhatikan bahwa penyampaian permohonan ke Mahkamah Agung tentu membutuhkan banyak biaya dan waktu yang tidak sedikit sehingga akan memberatkan bagi calon yang melakukan upaya hukum terkait sanksi pembatalan calon sebagaimana diatur dalam Pasal 463 ayat (4). Dalam Risalah Rapat Kerja Pansus Rancangan Undang-Undang tentang Penyelenggara Pemilu masa persidangan IV pada tanggal 14 desember 2017, Ketua Mahkamah Agung Hatta Ali berpendapat bahwa pengajuan upaya hukum langsung ke Mahkamah Agung tanpa melalui pengadilan tingkat pertama dan tanpa melalui tingkat banding akan menjadi kesulitan bagi Mahkamah Agung baik dari segi tenggang waktu yang sangat-sangat terbatas sehingga sangat menyulitkan para hakim yang menyidangkan perkaranya.

Perbaikan beberapa Pasal dalam Undang-Undang ini merupakan salah satu upaya untuk mewujudkan pemilu berintegritas yaitu dari segi aspek hukum pemilu dimana regulasi yang mengatur tentang kampanye harus mengandung kepastian hukum sehingga tidak terjadi kekosongan hukum serta inkonsistensi antar Pasal sehingga regulasi yang ada dapat dilaksanakan untuk menjamin terjadinya persaingan yang bebas dan adil pada saat kampanye.

2. Rekonstruksi pelaksanaan dan pengawasan kampanye demi terciptanya kepastian hukum dalam parameter pemilu demokratis

Lawrence M. Friedman menyebutkan bahwa sebagai suatu sistem hukum, maka hukum mencakup tiga komponen yaitu: *Legal substance* (substansi hukum) yang merupakan aturan-aturan, norma-norma dan pola perilaku nyata manusia yang berada dalam sistem itu termasuk produk yang dihasilkan oleh orang yang berada didalam sistem hukum itu, mencakup keputusan yang mereka keluarkan aturan baru yang mereka susun. *Legal Structure* (struktur hukum) yang merupakan kerangka, bagian yang tetap bertahan, bagian yang memberikan semacam bentuk dan batasan terhadap keseluruhan instansi-instansi penegak hukum. Di Indonesia yang merupakan struktur dari sistem hukum antara lain ; institusi atau penegak hukum seperti advokat, polisi, jaksa dan hakim. *Legal culture* (budaya hukum) yang merupakan suasana pikiran sistem dan kekuatan sosial yang menentukan bagaimana hukum itu di gunakan, di hindari atau di salah gunakan oleh masyarakat.⁹

Sebagai pembatasan penelitian, rekonstruksi ini hanya dilakukan dari segi substansi hukum untuk mencapai kepastian hukum sehingga diharapkan mampu untuk menjadi pedoman pelaksanaan kampanye demi terwujudnya pemilu berintegritas. Seperti yang telah disebutkan diatas, kelemahan pertama yaitu tidak adanya pembatasan pelaksanaan kampanye melalui media sosial. Seharusnya dalam ketentuan Pasal tersebut memberikan batasan waktu untuk kampanye melalui media sosial, yaitu digolongkan ke dalam Pasal 276 ayat (1) karena dengan lamanya waktu yang tersedia bisa dimanfaatkan oleh calon legislatif untuk mengenalkan diri kepada pemilih. Selain itu, kampanye melalui media sosial juga tidak membutuhkan biaya yang besar sehingga cara ini adalah alternatif untuk memangkas besarnya biaya kampanye.

Rekonstruksi kedua yaitu terkait pembatasan terhadap waktu penyiaran kampanye melalui media sosial. Tidak adanya pembatasan waktu iklan kampanye

⁹ Ahmad Ali, *Keterpurukan hukum di Indonesia : penyebab dan solusinya*, Bogor: Ghalia Indonesia, 2005, hlm 32.

melalui media sosial, maka peneliti menyarankan pembatasan terhadap iklan di media sosial baik berbentuk video dan/atau audio. Pembatasan waktunya yaitu 10 (sepuluh) spot dengan durasi maksimal 30 (tiga puluh) detik, sedangkan untuk iklan berupa gambar maka harus ada pembatasan jumlah dan desain gambar dan juga harus dilakukan dengan persetujuan dari KPU dan berbagai pihak yang terkait.

Sedangkan terkait ketiadaan pengawas dalam kampanye melalui media sosial, peneliti memberikan solusi yaitu pengawasan kampanye dilakukan oleh kementerian komunikasi dan informasi yang berkerja sama dengan kepolisian dalam hal ini adalah biro multimedia yang dilakukan seperti kerjasama dalam sentra Gakkumdu yang terdiri dari Kepolisian, Kejaksaan dan Bawaslu. Terkait dengan pengaturan sanksi bisa dilakukan dalam bentuk peringatan hingga sanksi pemblokiran. Untuk upaya preventif bisa dilakukan melalui kerja sama dengan dewan pers, kominfo maupun lembaga penyiaran untuk memberikan literasi media kepada masyarakat. Dalam hal terjadi pelanggaran masyarakat bisa melaporkan melalui fitur yang disediakan oleh media sosial.

Rekonstruksi selanjutnya yaitu tentang pengaturan pada Pasal 278 ayat (2) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 yang mengatur tentang larangan memberikan imbalan kepada pemilih untuk tidak menggunakan hak pilihnya, memilih pasangan calon, memilih Partai Politik Peserta Pemilu tertentu, memilih calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota tertentu dan/atau memilih calon anggota Dewan Perwakilan Daerah selama masa tenang. Seharusnya Pasal ini berbunyi *“selama masa tenang sebagaimana dimaksud dalam pasal 276, pelaksana, peserta kampanye pemilu anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan/atau pelaksana, peserta dan atau tim Kampanye Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dilarang menjanjikan atau memberikan imbalan kepada pemilih untuk : a) tidak menggunakan hak pilihnya b) memilih pasangan calon c) memilih Partai Politik peserta pemilu tertentu d) memilih*

calon anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota tertentu dan/atau e) memilih calon anggota DPD tertentu”.

Terkait hambatan penegakan hukum pemilu yang dikarenakan oleh ketidakhadiran saksi untuk memenuhi undangan Bawaslu, Bawaslu Provinsi dan/atau Bawaslu Kabupaten/Kota sebagaimana diatur dalam Pasal 95, Pasal 99 dan Pasal 103 yang menyebabkan banyaknya pelanggaran yang tidak bisa ditindaklanjuti, maka harus ada rekonstruksi ketentuan untuk mengatasi kendala tersebut khususnya terkait pelanggaran pidana pada saat kampanye bisa mengadopsi ketentuan dalam hukum pidana seperti yang diatur dalam Pasal 224 ayat (1) KUHP yang berbunyi : *barangsiapa dipanggil sebagai saksi, ahli atau juru bahasa menurut undang-undang dengan sengaja tidak memenuhi kewajiban berdasarkan undang-undang yang harus dipenuhinya, diancam dalam perkara pidana, dengan pidana penjara paling lama sembilan bulan*”. Ketentuan ini tentunya bisa diterapkan dalam undang-undang pemilu untuk menunjang tugas Bawaslu pada saat melakukan pemeriksaan, pengkajian hingga membuat keputusan.

Pasal berikutnya yang perlu direkonstruksi adalah Pasal 463 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017. Pasal ini perlu dilakukan pengkajian ulang dengan mempertimbangkan efektivitas dari sisi pencari keadilannya serta efektivitas waktu penyelesaian sengketa. Menurut Clarence J Dias dan Marcur Priyo Guntarto salah satu syarat agar hukum menjadi efektif yaitu adanya mekanisme penyelesaian sengketa yang tidak hanya harus mudah dihubungi dan dimasukan oleh setiap warga masyarakat, akan tetapi harus cukup efektif menyelesaikan sengketa.¹⁰

Maka dari itu, usulan yang diberikan oleh peneliti adalah keputusan KPU yang berawal dari rekomendasi bawaslu seharusnya bisa dilakukan upaya hukum di tingkat lokal yaitu Pengadilan Tata Usaha Negara serta bisa dilakukan upaya banding ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara yang putusannya bersifat final dan mengikat. Yang perlu diperhatikan pula yaitu batasan waktu terkait pengajuan

¹⁰ Clarence J.Dias, *Research on Legal Service and Poverty : its Relevance to the Design of Legal Service Program in Developing Countries*, Washington University Law, 1975. Hlm 150 (diunduh dari http://openscholarship.wustl.edu/law_lawreview/vol1975/iss1/11)

upaya hukum ke Mahkamah Agung yaitu paling lambat 3 (tiga) hari kerja terhitung sejak keputusan KPU ditetapkan. Mengingat ketentuan ini berlaku secara nasional maka perlu dipertimbangkan prinsip *access to justice* terkait waktu, jarak dan biaya yang dibutuhkan oleh pencari keadilan. Jika memang hanya ada upaya hukum ke Mahkamah Agung maka waktu tersebut harus diperpanjang.

C. PENUTUP

1. Kesimpulan

Munculnya Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum sebagai penyempurna atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Anggota Dewan Perwakilan Daerah dan Anggota Dewan Perwakilan Daerah ternyata masih belum bisa menjamin kepastian hukum untuk mewujudkan pemilu berintegritas.

Undang-Undang tersebut masih memiliki banyak kelemahan yaitu adanya pasal yang tidak konsisten serta ada kekosongan hukum dalam pengaturannya. Hal ini menjadi potensi terjadinya pelanggaran pada saat pelaksanaan kampanye oleh para peserta pemilu. Pelanggaran ini akan memunculkan persaingan yang tidak adil sehingga menghalangi terciptanya pemilu yang demokratis. Untuk itu harus dilakukan upaya untuk mengatasi kelemahan tersebut dengan cara merekonstruksi pelaksanaan dan pengawasan kampanye dalam regulasi yang ada. Rekonstruksi ini tidak bermaksud membuat ketentuan yang benar-benar baru, tapi melakukan perubahan seperlunya untuk melengkapi kekurangan ketentuan yang telah ada.

Beberapa pasal terkait pelaksanaan dan pengawasan kampanye dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 yang perlu direkonstruksi adalah Pasal 276, Pasal 278 serta Pasal 293. Pasal-pasal tersebut mengatur tentang tata cara kampanye melalui media sosial. Berikutnya yaitu Pasal 278 ayat (2) tentang larangan pada saat masa tenang, Pasal 317 ayat 2 tentang tindak lanjut Bawaslu apabila terdapat pelanggaran pidana pada saat kampanye, pasal 95 huruf b dan c yang mengatur tentang kewenangan bawaslu untuk memanggil sanksi dalam

pemeriksaan pelanggaran dan yang terakhir adalah pasal 463 ayat (5) terkait tentang upaya hukum yang dapat dilakukan oleh kandidat yang dikenai sanksi pembatalan calon.

2. Saran

Berdasarkan kesimpulan di atas, peneliti memberikan rekomendasi sebagai berikut:

1. Sebagai upaya untuk mengatasi kelemahan dalam Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017, poin-poin rekonstruksi diatas dijadikan bahan untuk menyusun ulang peraturan perubahan atas peraturan yang telah ada dan diterapkan dalam Pemilu Legislatif selanjutnya.
2. Perlu adanya hukum acara khusus yang menangani sengketa dalam pelaksanaan pemilu pada umumnya yang salah satunya mengatur tentang penegakan hukum atas pelanggaran yang terjadi pada saat kampanye dalam pemilu legislatif.
3. Perlu adanya kajian oleh para praktisi dan akademisi yang membahas perbaikan peraturan yang ada secara komprehensif.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU

Afari, Kwadwo, dkk, 2011, *Towards an International Statement of Principles of Electoral Justice*, Ghana, The Electoral Integrity Group.

Ali, Ahcmad, 2005, *Keterpurukan Hukum di Indonesia Penyebab dan Solusinya*, Bogor, Ghalia Indonesia.

Anggono, Bayu Dwi, 2014, *Perkembangan Pembentukan Undang-Undang di Indonesia*, Jakarta, Konpress.

Asshiddiqie, Jimly, 2003, *struktur ketatanegaraan Indonesia setelah perubahan keempat UUD 1945*, Bali, Seminar Pembangunan Hukum Nasional Departemen Kehakiman dan HAM RI.

_____, 2015, *Konstitusi Bernegara*, Malang. Setara Press.

Dahl, Robert A, 2011, *Demokrasi dan Para Pengkritiknya*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia

Meny, Yves, dkk, 1968, *Government and Politics in Western Europe: Britain, France, Italy, Germany, Third Edition*. Oxford University Press.

Surbakti, Ramlan,dkk. *Menjaga Integritas Pemungutan dan Penghitungan Suara*. Jakarta: Kemitraan.

Undang-Undang

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Kitab Undang-Undang Hukum Pidana

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

Sumber Pustaka Lain

J.Dias, Clarence, 1975, *Research on Legal Service and Poverty : its Relevance to the Design of Legal Service Program in Developing Countries*, Washington University Law, hlm 150 (diunduh dari http://openscholarship.wustl.edu/law_lawreview/vol1975/iss1/11)