

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, atau seringkali disebut Pemilukada adalah pemilihan umum untuk memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung oleh penduduk daerah setempat yang memenuhi syarat menurut undang-undang yang berlaku.¹ Pelaksanaan Pemilukada merupakan proses demokrasi dengan seperangkat aturan hukum yang harus ditaati bersama. Namun dalam pelaksanaannya seringkali terjadi pelanggaran aturan baik berupa pidana pemilu maupun pelanggaran kode etik dan moral seperti kampanye negatif dan kampanye hitam.

Proses politik dalam Pemilukada menarik dikaji karena untuk mendapatkan dukungan masyarakat segala macam upaya dilakukan. Untuk memenangkan salah satu calon pasangan diperlukan upaya politik dengan menghalalkan segala cara yang sangat rentan dengan pelanggaran-pelanggaran aturan atau hukum yang berlaku dalam Pemilukada. Misalnya mulai dari pencurian start kampanye, kampanye hitam (*black campaign*), kampanye negatif (*negative campaign*) politik uang (*money politic*), pemalsuan dokumen, pengerahan masa (*intimidasi*) dan sebagainya.

¹Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah meliputi Gubernur dan Wakil Gubernur untuk Provinsi, Bupati dan Wakil Bupati untuk Kabupaten, Walikota dan Wakil Walikota untuk Kota. Selengkapnya diulas dalam, Titik Triwulan Tutik, "Pemilihan Kepala Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Dalam Sistem Pemilu Menurut UUD 1945," Jakarta: Intertex, 2012.

Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) Pasal 18 ayat (4) yang menyatakan proses rekrutmen pemimpin melalui PemiluKada dalam kontestasiterbukaini membuka peluang setiap warga negara yang memenuhi syarat untuk mengajukan diri, seperti dalam PemiluKadaDaerah Khusus Ibukota(DKI) Jakarta tahun 2012 lalu. Dalam PemiluKada yang dilaksanakan dua putaran tersebut penulis pilih menjadi fokus kajian dalam penelitian tesis di Magister Hukum Universitas Airlangga ini karena di dalamnya disertai kampanye hitam (*black campaign*) yang sempat menghangatkan situasi sebelum pemilihan.

PemiluKada di DKI Jakarta putaran pertama digelar pada tanggal 11 Juli 2012 dan dimenangkan oleh pasangan Joko Widodo dan Basuki Tjahja Purnama (Ahok). PemiluKada ini harus dilakukan dalam dua kali putaran karena tidak ada yang memperoleh suara 50%+1. Adapun perolehan suara masing-masing calon pada putaran pertama adalah sebagai berikut, pasangan Fauzi Bowo dan Nachrowi Ramli memperoleh suara 1.476.648 (34,05%), pasangan Hendarji Soepandji dan Ahmad Riza Patria memperoleh 85.990 (1,98%), Pasangan Joko Widodo dan Basuki Tjahja Purnama memperoleh suara 1.847.157 (42,6%), Pasangan Hidayat Nur Wahid dan Didiek J Rachbini memperoleh suara 508.113 (11,72%), Pasangan Faisal Batubara (lebih dikenal dengan nama Faisal Basri) dan Biem Benjamin memperoleh suara 215.935 (4,98%), Pasangan Alex Noerdin dan Nono Sampono memperoleh suara 202.643 (4,67%).²

²Lalu Muhammad Iqbal, Pelaksanaan Pull Marketing Kandidat Jokowi Ahok (Joko Widodo-Basuki Tjahja Purnama) dalam Pemenangan PemiluKada DKI Jakarta 2012, Yogyakarta. Melalui <http://thesis.umy.ac.id/datapublik/t33182.pdf> diakses tanggal 20 April 2015.

Pada putaran kedua Pemilu DKI pada tanggal 20 September 2012 yang kembali dimenangkan oleh pasangan Joko Widodo dan Basuki Tjahja Purnama (Jokowi-Basuki) dengan hasil hitung cepat beberapa lembaga survei menunjukkan pasangan Jokowi-Basuki memperoleh suara 52,97% mengungguli pesaingnya Fauzi Wibowo dan Nachrowi Ramli yang memperoleh suara 47,03%. Dari beberapa lembaga survei yang menyatakan kemenangan Jokowi-Ahok tidak jauh berbeda dengan rekapitulasi hasil penghitungan suara yang dilakukan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) DKI Jakarta pada tanggal 28 September 2012 dengan perolehan suara 2.472.130 (53,82%) untuk pasangan Joko Widodo dan Basuki Tjahja Purnama (Jokowi-Ahok) dan 2.120.815 (46,18%) untuk pasangan Fauzi Wibowo dan Nachrowi Ramli (Foke-Nara).³

Dari perolehan suara tersebut pasangan Joko Widodo dan Basuki Tjahja Purnama memenangkan pemilihan umum kepala daerah provinsi DKI Jakarta periode 2012-2017. Hirup pikuk selama proses pemilihan putaran kedua terasa lebih keras, bahkan benturan dalam perebutan pengaruh terhadap pemilih sudah mengarah pada isu-isu gesekan sosial menyangkut suku, ras, agama dan antar golongan (SARA).

Riset media yang dilakukan Indonesia Media Monitoring Center (IMMC) menemukan fakta bahwa munculnya black campaign dalam Pemilu DKI Putaran Kedua ini cukup tinggi. Dari berbagai pemberitaan isu, IMMC mencatat yang bernuansa *black campaign* sekitar 48%. Jumlah ini lebih tinggi dari isu-isu tentang kegiatan pasangan cagub. Dari persentase 48% tersebut, 69% menyangkut

³Ibid

isu SARA, 19% isu orientasi politik tersembunyi para cagub, dan isu tentang klaim prestasi cagub yang dinilai bohong sekitar 11%.⁴

Munculnya kampanye hitam dalam kampanye karena lontaran-lontarannya bertentangan dengan ketentuan peraturan kampanye. Kampanye menurut UU No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah (Pemda) disebutkan sebagai kegiatan dalam rangka meyakinkan para pemilih dengan menawarkan misi, visi, dan program pasangan calon. Dengan demikian, kampanye yang dimaksudkan dalam UU ini harus memenuhi tiga unsur kegiatan pasangan calon, yakni meyakinkan para pemilih dan menawarkan misi, visi, dan program.

Berdasarkan UU No 32 Tahun 2004, Pasal 78 ayat 2 dan 3 menyebutkan Kampanye hitam masuk dalam ranah pidana pemilu. Pasal 78 ayat 2 UU No. 32 Tahun 2004 menyebutkan bahwa dalam kampanye dilarang untuk menghina seseorang dengan suku, agama, ras, dan antargolongan (SARA). Pada Pasal 78 ayat 3 UU No 32 Tahun 2004 tersebut disebutkan, kampanye melarang untuk menghasut atau mengadu domba partai politik, perseorangan, dan/atau kelompok masyarakat. Ancaman pidana dan dendanya disebutkan dalam Pasal 115-117 UU No 32 Tahun 2004.

Berdasarkan riset yang dilakukan Indonesia Media Monitoring Center (IMMC) menunjukkan bahwa isu *black campaign* pada Pemilu DKI Jakarta tahun 2012 sangat tinggi. Ini berbeda jauh dengan ajang Pemilu DKI periode sebelumnya. Riset IMMC menjangkau berbagai isu yang muncul dalam pemberitaan. Hasilnya, ada tiga isu besar yang muncul, yaitu: kegiatan masing-

⁴IMMC:NetralitasMedia Terhadap Isu SARA, Melalui <http://www.jabarmedia.com/tag/pemilukada-jakarta/> diakses tanggal 20 April 2015.

masing pasangan cagub, dinamika di sosial media, dan *black campaign*. Dari ketiga isu itu, *black campaign* yang paling dominan, yaitu 48%. Sementara kegiatan kedua cagub 43% dan sosial media 8%.⁵

Salah satu contoh penerapan *black campaign* ketika kampanye pemilihan Gubernur DKI periode 2012-2015 adalah ketika Joko Widodo dan Basuki Tjahaja Purnama sempat dibuat panik dengan adanya pemunculan video yang beredar di internet, dan sempat ditayangkan di beberapa media televisi dengan makna yang amat menyudutkan Basuki Tjahaja Purnama (Ahok) sebagai seorang non muslim. Di dalam video tersebut digambarkan ada seorang bapak dengan pakaian muslim bersama anak-anak yang juga berpakaian muslim, bapak itu mengajak penonton (warga DKI Jakarta) untuk memilih calon gubernur (juga wakilnya, karena ini satu paket) yang meneladani Rasulullah (Muhammad). Kemudian ada tulisan di bawah: "Majelis Anak Saleh, Lebak Bulus III, Jakarta."⁶

Ajakan tersebut menggunakan kalimat positif. Jika menggunakan kalimat negatif maka pesan terselubungnya akan bermakna "Jangan memilih calon yang tidak meneladani Rasulullah." Jadi, pasangan yang tidak meneladani Rasulullah jangan dipilih. Itulah inti pesan tersebut. Hal ini juga artinya menolak Jokowi yang menggandeng Ahok menjadi wakilnya yang notabenenya non muslim, karena

⁵IMMC: Intensitas Black Campaign Semakin Marak, Melalui <http://www.jabarmedia.com/tag/pemilukada-jakarta/> diakses tanggal 20 April 2015.

⁶Fenomena Black Campaign Sebagai Wujud Dari Kebobrokan Marketing Politik Dalam Kampanye, Created: Wednesday, 06 November 2013 Melalui <http://www.immcnews.com/media-monitoring/kutipan-media/212-fenomena-black-campaign-sebagai-wujud-dari-kebobrokan-marketing-politik-dalam-kampanye> diakses tanggal 20 April 2015.

dalam Pemilukada DKI pasangan Gubernur dan Wakil Gubernur berada dalam satu paket.⁷

Pasangan Jokowi-Ahok diketahui paling sering menjadi sasaran *black campaigns* selama masa kampanye putaran pertama. Praktek *black campaign* yang menimpa pasangan Jokowi-Ahok sejak putaran pertama seperti beredarnya selebaran yang mengungkap kegagalan Jokowi selama memimpin kota Solo. Tak hanya sampai di situ bahkan praktek *black campaign* ini menggunakan isu SARA.

Banyak ajakan untuk tidak memilih Ahok yang merupakan warga keturunan etnis Tionghoa yang dianggap tidak pantas untuk memimpin Jakarta dan himbuan kepada masyarakat muslim Jakarta untuk tidak memilih pasangan Jokowi-Ahok karena Ahok beragama non-muslim.⁸Menjelang pemilihan putaran kedua, ternyata praktek *black campaign* menggunakan isu SARA ini tidak berhenti. Bahkan isu SARA menjadi topik utama dalam pemberitaan di berbagai media menjelang Pemilukada putaran kedua.

Disadari atau tidak, kampanye politik dengan cara *black campaign* perlahan dan pasti telah merusak tatanan politik di Indonesia. Entah suka atau tidak, mau atau tidak mau dan diakui atau tidak, kebanyakan partai politik sudah lama dan kerap kali menggunakan strategi marketing politik dalam berkampanye, salah satu yang populer adalah dengan menggunakan strategi *black campaign*.

⁷Ibid

⁸Fatan Audy, Black Campaign, Melalui https://www.academia.edu/3635791/2._BAB_I_ck_rev diakses tanggal 20 April 2015.

Istilah kampanye hitam adalah terjemahan dari bahasa Inggris *black campagne* yang bermakna berkampanye dengan cara buruk atau jahat.⁹ Secara umum bentuk kampanye hitam adalah menyebarkan keburukan atau kejelekan seorang politikus dengan tujuan menjatuhkan nama baik seorang politikus sehingga dia menjadi tidak disenangi teman-teman separtainya, khalayak pendukungnya dan masyarakat umum. Apabila teman-teman separtai tidak menyenangnya, maka bisa berakibat yang bersangkutan dikeluarkan dari partainya dan ini berarti karir politiknya di partai tersebut hancur.¹⁰ Selain itu, menjatuhkan nama baik seorang politikus dengan tujuan menjatuhkan nama baik parpol tempat si politikus yang berkarir, yang berefek kepada politikus-politikus lain di parpol tersebut atau bahkan sekaligus menggagalkan calon p yang didukung parpol tersebut.

Untuk mengendalikan kampanye hitam dalam penyelenggaraan pemilihan umum diperlukan adanya suatu pengawasan untuk menjamin agar pemilihan umum tersebut benar-benar dilaksanakan berdasarkan asas pemilihan umum dan peraturan perundang-undangan. Untuk mengawasi penyelenggaraan pemilihan umum, terutama pemilihan Kepala Daerah, diatur dalam Pasal 70 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilu, "*Panwaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, Pengawas Pemilu Lapangan, dan Pengawas Pemilu Luar Negeri dibentuk paling lambat 1 (satu) bulan sebelum*

⁹Definisi kampanye hitam menurut Apriatni EP adalah actions, such as putting forward dishonesty in reporting the candidates as well as politic parties, making blasphemy, and making bad appearance of their political opponents, are actions that indicate lack of moral consciousness. Apriatni EP, Etika dalam pemasaran politik, Forum, Vol. 39, No. 1, Februari 2011, h. 1

¹⁰Anwarsyah, 2008. Kampanye Hitam Dan Pendidikan Politik Bangsa. Melalui http://blog.ub.ac.id/mufida/2014/01/01/pengaruh-kampanye-hitam-dan-pencitraan-politik-dalam-pemilu-di-indonesia/#_ftn3 diakses tanggal 20 April 2015.

tahapan pertama penyelenggaraan Pemilu dimulai dan berakhir paling lambat 2 (dua) bulan setelah seluruh tahapan penyelenggaraan Pemilu selesai”.

Undang-Undang tersebut mengatur mengenai Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) yang bersifat tetap. Fungsi pengawasan intern oleh KPU dilengkapi dengan fungsi pengawasan ekstern yang dilakukan oleh Bawaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan. Pembentukan Pengawas Pemilu tersebut tidak dimaksudkan untuk mengurangi kemandirian dan kewenangan KPU sebagai penyelenggara pemilihan umum.

Dalam hal ini Panitia pengawas pemilu memiliki tugas dan wewenang didalam menindak lanjuti setiap pelanggaran yang terjadi didalam pemilihan umum hal ini sesuai dengan Pasal 77 ayat (1) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 pada bagian (b) menerima laporan dugaan pelanggaran terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan mengenai Pemilu. Sedangkan Pasal 78 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 pada bagian (c) dijelaskan Panitia Pengawas Pemilu berkewajiban menerima dan menindaklanjuti laporan yang berkaitan dengan dugaan adanya pelanggaran terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan mengenai Pemilu. Baik pelanggaran yang terjadi dalam melaksanakan pemungutan suara dari masing-masing calon maupun dalam masa kampanye.¹¹

Oleh karena kampanye hitam adalah bagian dari pelanggaran hukum, maka penegakkan hukum pada tindak pidana pemilu merupakan hal yang paling menentukan dalam melaksanakan Pemilu yang bersih dan berwibawa serta merupakan hal mutlak yang tidak bisa ditawar penerapannya demi menjamin

¹¹ <http://www.rumahpemilu.org/in/read/91/Undang-undang-Pemilu-dan-Undang-undang-Terkait-Pemilu>. Diunduh pada tanggal 7 September 2015.

tercapainya tujuan penyelenggaraan Pemilu.¹²Penegakkan hukum Pemilu selalu berkaitan dengan tiga hal utama yaitu kesiapan lembaga-lembaga penegak hukum, penyelesaian perkara/sengketa, dan efektifitas sistem penegakkan hukum dalam aturan Pemilu/ Pemilukada.

Upaya penegakan hukum terhadap tindak pidana pelanggaran hukum pemilukada adalah sebagai cara untuk mencapai pemilu yang jujur, dan adil dilaksanakan dengan menggunakan hukum pidana, berupa pidana penjara dan kurungan/denda. Penggunaan sanksi pidana sebagai instrument penegakan hukum merupakan penerapan hukum pidana dalam upaya menanggulangi kejahatan sebagai bagian dari politik hukum. Kebijakan hukum pidana mengandung arti bagaimana mengusahakan atau membuat dan merumuskan suatu perundang-undangan yang baik.

Dengan latar belakang terjadinya pelanggaran aturan berupa terjadinya kampanye hitam yang terjadi dalam pemilukada untuk memilih Gubernur dan Wakil Gubernur DKI Jakarta pada tahun 2012 tesis ini ditulis.

B. Rumusan Masalah

Agar permasalahan yang diteliti dapat dipecahkan, maka perlu disusun dan dirumuskan suatu permasalahan yang jelas dan sistematis. Perumusan masalah ini dimaksudkan untuk memberi kemudahan bagi penulis dalam membatasi permasalahan yang diteliti sehingga dapat mencapai tujuan dan sasaran yang jelas

¹²Topo Santoso, Sistem Penegakkan Hukum Pemilu, Jurnal Hukum Pantarei (November 2008), h. 6

serta sesuai dengan yang diinginkan. Dari latar belakang di atas maka diambil rumusan masalah sebagai berikut:

- a. Apa ratio legis kampanye hitam (*black campaign*) dalam Pemiluakada di DKI Jakarta tahun 2012?
- b. Apa akibat hukum terhadap pelanggaran di dalam kampanye hitam (*black campaign*) pada Pemiluakada di DKI Jakarta tahun 2012?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan permasalahan yang telah diungkap di atas, maka tujuan penelitian yang dilakukan dalam penelitian ini, adalah bertujuan untuk :

- a. Menganalisis dan menjelaskan ratio legis larangan pelanggaran dalam kampanye hitam (*black campaign*).
- b. Menganalisis dan menjelaskan terhadap akibat hukum terhadap pelanggaran di dalam kampanye hitam (*black campaign*).

D. Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai sumbangan positif bagi kajian ilmu hukum kedepannya, adapun manfaat penelitian adalah sebagai berikut :

- a. Manfaat teoritis: Untuk mengembangkan teori hukum Pemiluakada.
- b. Manfaat praktis: memberikan pedoman bagi pelaksanaan pemiluakada agar tidak terjadi kampanye hitam.

E. Metode Penelitian

a. Tipe Penelitian

Penulisan tesis ini menggunakan pendekatan kasus (*case approach*). Dalam pendekatan kasus, penulis berusaha menjelaskan tentang *ratio decidendi* atau alasan-alasan di balik perbuatan pelanggaran hukum dalam Pemilu pada DKI Jakarta pada tahun 2012 dengan memperhatikan fakta-fakta materiil. Oleh karena itu dalam pendekatan kasus ini bukanlah merujuk kepada *dictum* putusan-putusan belaka yang bersifat deskriptif, melainkan merujuk pada latar hukum *ratio decidendi* yang bersifat preskriptif.¹³

b. Bahan Hukum

1. Bahan Hukum Primer

Merupakan bahan hukum yang sifatnya mengikat dan resmi, berupa (a) Norma Dasar atau Kaidah Dasar yaitu Pembukaan UUD 1945; (b) Peraturan Dasar : Batang Tubuh UUD 1945, Ketetapan-Ketetapan MPR; (c) Peraturan Perundang-undangan yaitu: Undang-undang, Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, dan peraturan lainnya yang berkaitan; (d) Yurisprudensi yang ada relevansinya dengan penulisan dan penelitian ini.

2. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti buku-buku dan jurnal-jurnal tentang hukum, makalah, lokakarya, seminar, simposium, diskusi, dan hasil-

¹³Peter Mahmud Marzuki, Penelitian Hukum, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, edisi revisi cet. ke-9, 2014, h. 158-159.

hasil penelitian, majalah/koran, media internet serta risalah yang ada hubungannya dengan obyek penelitian ini.¹⁴

F. Prosedur Pengumpulan Bahan Hukum

Prosedur pengumpulan bahan hukum yang digunakan dalam tesis ini adalah metode studi pustaka yang dilakukan untuk mendapatkan bahan hukum primer dan sekunder serta tersier. Bahan hukum primer adalah semua peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan judul yang dibahas. Sedangkan bahan hukum Sekunder berupa literatur terkait baik dari buku, majalah, maupun informasi lain baik dari media elektronika maupun cetak yang mendukung penulisan tesis ini.

Bahan-bahan yang telah dikumpulkan ini kemudian diolah melalui seleksi dan klasifikasi untuk menentukan sesuai atau tidaknya bahan tersebut dengan pokok bahasan yang dianalisis dalam bahan tesis ini.

G. Sistematika Penulisan

Tesis ini terdiri dari 4 bab, dan untuk mempermudah serta memperjelas materi yang terangkum didalamnya, maka penulis membaginya sebagai berikut:

Bab I merupakan pendahuluan yang memuat latar belakang dan rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, metode penelitian dan sistematika.

Bab II merupakan penjelasan umum tentang landasan konstitusional pemilihan kepala daerah, ratiologismunculnya kampanye hitam dalam Pemilihan

¹⁴Ibid.

Umum Kepala Daerah DKI Jakarta Tahun 2012, Dinamika Transformasi Politik di Indonesia sebagai fenomena keterbukaan yang memunculkan berbagai eksekusi demokrasi, termasuk kampanye hitam.

Bab III ini mengupas tentang terjadinya pelanggaran aturan hukum berupa kampanye hitam (*black campaign*) dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah (Pemilukada) DKI Jakarta 2012, akibat hukum dan penegakan hukum atau akibat hukum dalam kasus kampanye hitam pada Pemilukada DKI Jakarta 2012.

Bab IV berisi kesimpulan dan saran.

