

BAGIAN

1

**KAMPANYE TERTIB UNTUK MEWUJUDKAN PEMILU
DEMOKRATIS**

BURHANUDINN
(Bawaslu Provinsi DKI Jakarta)

Abstrak

Pelaksanaan tahapan Pemilihan Umum 2024 sejak dini sudah ditandai oleh pelanggaran peraturan perundang-undangan, di antaranya adalah terjadinya pelaksanaan kampanye di luar jadwal yang populer disebut 'mencuri start kampanye' oleh partai politik peserta pemilu. Jadwal kampanye Pemilu 2024 baru akan dimulai pada 28 November 2023, namun peserta pemilu sudah kedapatan melakukan kampanye. Untungnya kesigapan pelaksanaan agenda pengawasan yang dilakukan Bawaslu telah menemukan bentuk pelanggaran pemilu oleh peserta pemilu ini. Bawaslu telah memberikan sanksi administrative terhadap pelaku pelanggaran tersebut. Sanksi yang dijatuhkan Bawaslu sesungguhnya sudah menjadi bukti adanya perbuatan melawan hukum tersebut.

Namun demikian pelaksanaan kampanye di luar jadwal ini bukanlah pelanggaran administrative melainkan tindak pidana oleh berdasarkan Pasal 492 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu. Sanksi hukuman atas pelakunya dapat berupa hukuman penjara dan denda.

Perilaku peserta pemilu yang melakukan kampanye di luar jadwal ini adalah bentuk perbuatan melawan hukum yang dapat menciderai pelaksanaan pemilu yang 'free and fair' (bebas, jujur dan adil) dan secara akumulatif dapat merusak tatanan demokrasi yang sedang dibangun. Oleh karena itu proses penegakan hukum yang tegas tanpa

keraguan menjadi keniscayaan untuk menjaga ketertiban dan menjamin terlaksananya pemilu sebagai prasyarat bagi sistem politik yang menganut demokrasi. Kepastian dalam penegakan hukum akan menjamin praktek politik dalam kehidupan demokrasi yang berdasarkan pada kaidah dan norma hukum (rule of law).

Kata Kunci: Demokrasi, Hukum, Kampanye

Pengantar

Terkait dengan pelanggaran kampanye di luar jadwal yang ditayangkan atau diekspose media massa maka lembaga seperti Komisi Penyiaran atau Dewan Pers untuk mengawasi pemberitaan dan iklan kampanye juga memiliki posisi strategis di dalam memberikan pertimbangan teknis untuk memperkaya argumentasi hukum. Oleh karena itu mereka yang telah disidik Bareskrim Polri atas dasar laporan Bawaslu sampai sejauh ini tidak juga boleh segera disebut sebagai pesakitan berdasarkan asas *presumption of innocent*, sampai kemudian para peserta pemilu itu benar-benar terbukti telah secara sah dan meyakinkan telah melakukan perbuatan pidana berdasarkan peraturan perundang-undangan pemilu 2017 dan memiliki kekuatan hukum mengikat.

Kita tidak dapat mendahului proses hukum yang sedang berjalan terhadap dugaan pelanggaran yang dilakukan parpol peserta pemilu sebagaimana digambarkan di atas, tetapi realita itu sangat berharga untuk menjadi bahan pembelajaran. Pelajaran penting yang diperoleh adalah memberikan kesadaran kepada semua pelaku politik, terutama peserta yang ikut berkontestasi dalam semua rezim pemilu, bahwa peraturan perundang-undangan sebagai sebuah produk hukum telah menjadi rujukan utama dalam penyelenggaraan aktivitas penting dalam praktek demokrasi di negeri ini. Bawaslu telah merujuk Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 dalam menjalankan fungsi, hak, kewajiban, kewenangan dan perannya sebagai penyelenggara pemilu di bidang pengawasan. Hal ini patut dihormati dan diapresiasi semua pihak. Peserta pemilu juga memiliki hak untuk melakukan pembelaan berdasarkan pada mekanisme hukum sebagaimana dipersyaratkan oleh keniscayaan di dalam kehidupan demokrasi yang sehat.

Dengan demikian hukum sebagai instrumen penyelenggaraan kehidupan demokrasi dapat menjadi andalan dalam mencegah terjadinya kekerasan, anarkisme, dan mencegah ketidaktertiban, khususnya pada penyelenggaraan pemilu sebagai indikator paling

utama bagi sistem politik Indonesia yang menganut demokrasi¹. Bagaimana pun praktek demokrasi harus selalu mendasarkan diri pada landasan hukum yang berlaku. Mahfud MD menggambarkan bahwa demokrasi tanpa hukum tidak akan terbangun dengan baik, bahkan mungkin menimbulkan anarki, sebaliknya hukum tanpa sistem politik yang demokratis hanya akan menjadi hukum yang elitis dan represif.²

Politik yang demokratis mengaktualisasikan gagasan untuk memberikan ruang kebebasan bagi rakyat untuk melakukan rekrutmen pemimpin secara fair dan berkeadilan melalui pemilu. Sementara produk hukum menjadi landasan dan koridor bertindak yang mengatur dan memandu perilaku politik agar menjamin dilindunginya hak-hak politik setiap warga negara secara tepat.

Sisi lainnya yang juga penting untuk menjadi pembelajaran adalah pelanggaran kampanye di luar jadwal merupakan perbuatan pidana pemilu yang sebenarnya cukup mudah dapat diketahui khalayak umum gejalanya di ruang publik. Masyarakat juga telah menyadari bahwa salah satu pelanggaran yang sering dilakukan oleh peserta pemilu adalah kampanye terselubung atau mencuri *start* kampanye, meski tidak semua orang menyadari bahwa pelanggaran tersebut merupakan tindak pidana pemilu. Hanya saja sejauh pengalaman berdemokrasi di negeri ini sangat jarang ada pelaku kampanye di luar jadwal (partai politik peserta pemilu) yang mendapatkan sanksi pidana sebagaimana diatur undang-undang.

Jadi wajah penyelenggaraan pemilu di negeri ini boleh dikatakan unik jika pelanggaran pidana yang kerap terjadi justru pada saat pra-kampanye. Di negara demokrasi umumnya, kejahatan atau pidana pemilu yang paling sering terjadi adalah pada tahap kampanye dan pemungutan suara. Di Amerika Serikat sendiri, ada dua jenis pidana pemilu yang kerap menimbulkan permasalahan dalam pemilu di negeri

¹ Kajian mengenai hal ini dapat dilihat dalam karya klasik *Joseph Schumpeter, Capitalism, Socialism and Democracy*, New York, Harper, 1947, hal. 271

² Moh. Mahfud MD., *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Gama Media Offset, Yogyakarta, 1991, hal. 1

dedengkot demokrasi itu, yakni *voting fraud* (penipuan dan manipulasi dalam pemungutan suara), serta intimidasi terhadap pemilih (*voter intimidation*).

Mudah dipahami mengapa pelanggaran pidana pemilu berupa kampanye di luar jadwal sering terjadi. Sebagaimana dikatakan di muka, ditengarai penyebabnya karena kurangnya pemahaman di kalangan pelaku politik (*miss-understanding*) terhadap norma-norma hukum di dalam regulasi pemilu. Mereka sulit menemukan perbedaan antara kategori kegiatan yang berbentuk sosialisasi calon atau partai politik dengan kampanye itu sendiri. Kerap kali terjadi dimana mereka kesulitan untuk mengidentifikasi apakah kegiatan kasat mata yang dilakukan peserta kontestasi sebagai sebuah ajang kampanye, ataukah sekedar mensosialisasikan nama peserta pemilu yang bertujuan untuk mengingatkan pemilih (*name reminding*).

Dari sinilah kemudian masih dianggap relevan untuk meninjau dari aspek teoritik dan hukum tentang kampanye dalam pemilu. Selain itu ketika menemukan kasus pelanggaran undang-undang pemilu dalam bentuk tindak pidana melakukan kampanye di luar jadwal, siapakah yang harus dimintakan pertanggungjawabannya; apakah pengurus parpol serta merta menjadi penanggungjawab? Bagaimana jika pelanggaran tidak dilakukan oleh pengurus parpol, melainkan dilakukan oleh simpatisan parpol peserta pemilu? Jawaban atas permasalahan ini akan membantu setidaknya dalam proses penyelidikan dan penyidikan terhadap kasus-kasus pemilu seperti ini.

Konsepsi Kampanye Politik

Kampanye pemilu (*campaign of election*) dalam literatur teoritis memiliki keberagaman konsep, kategorisasi dan sudut pandang (*focus of interest*). Kampanye memiliki arti etimologis sebagai aktivitas terencana untuk menyampaikan pesan, ajakan, dan informasi yang bertujuan mempengaruhi khalayak agar orang tertarik melakukan, atau tidak melakukan sesuatu, sesuai kehendak pembuatnya.

Kampanye bersinonim dengan iklan (*advertising*) dalam lingkup aktivitas *bussines marketing*. Pada ajang kontestasi politik, maka

menawarkan calon kepada pemilih (*political marketing*) dikonsepsikan dengan menyadur kata yang sama, yakni kampanye (*campaign*). Sarananya pun sama, ada yang melalui media massa (TV, koran, radio dan lain-lain, yang dalam periklanan disebut *above the line*). Ada pula yang menggelar kampanye di luar media massa (*below the line*), yang dalam kontestasi politik berupa pawai, pertemuan terbatas, dan pertemuan terbuka.

Kampanye dalam kontestasi politik merupakan salah satu dari jenis kampanye, yaitu *Candidate Oriented Campaigns* atau kampanye yang berorientasi pada kandidat yang berhasrat untuk memenuhi kepentingan atau kekuasaan politik.³ Itulah sebabnya banyak yang menyatakan bahwa kampanye pada dasarnya adalah penyampaian pesan –pesan dari pengirim kepada khalayak. Pesan-pesan tersebut dapat disampaikan dalam berbagai bentuk mulai dari poster, spanduk, papan reklame, pidato, iklan diskusi, hingga selebaran.⁴ Jika konsep yang disebut terakhir ini yang dipergunakan, maka bisa dipastikan semua peserta pemilu telah melakukan kampanye di luar jadwal.

Sebutlah begini, apabila penggunaan media sosial (medsos) yang marak dan tren saat ini, seperti *Facebook, Twitter, MySpace, Youtube, Flickr, Blog, Instagram* dan *Wikipedia* menjadi ukuran, sesungguhnya kegiatan kampanye partai politik telah berlangsung bahkan jauh sebelum tahapan pemilu dimulai. Berbeda halnya jika konsep kampanye hanya dibatasi pada kategori saluran komunikasi politik menggunakan media massa berupa surat kabar, radio, dan televisi.

Langkah-langkah pengawasan yang dilakukan Bawaslu dan jajarannya sudah menunjukkan kinerja yang baik terutama pada tahapan awal penyelenggaraan Pemilu 2024 ini. Sebagaimana diketahui langkah-langkah pengawasan yang dilakukan Bawaslu meliputi:

³ Lihat: Dan Nimmo, *Komunikasi Politik: Komunikator, Pesan dan Media*, Rosda, Bandung: 2009, hal. 48-49

⁴ Antar Venus, *Manajemen Kampanye*, Simbiosis Rekatama Media, 2010.

1. Mengidentifikasi potensi kerawanan pelanggaran pemilu pra masa kampanye;
2. Melakukan pencegahan dan pengawasan terhadap larangan berkampanye sebelum ditetapkan;
3. Melakukan penindakan terhadap 'praktek kampanye yang dilarang';
4. Melakukan pengawasan terhadap adanya iklan kampanye di Lembaga penyiaran masa kampanye;
5. Melakukan pengawasan terhadap keberimbangan dan proporsionalitas partai politik dalam melakukan sosialisasi di tahapan Pemilu 2024

Melihat langkah-langkah pengawasan ini, maka sebenarnya Bawaslu masih akan menghadapi sejumlah potensi pelanggaran kampanye hingga masa Pemilu 2019 berakhir.

Kampanye politik jelas merupakan aktivitas politik yang terencana dan sistematis berupa interaksi dengan pemilih yang dimaksudkan untuk meningkatkan citra personal atau kelembagaan peserta pemilu agar memiliki daya tarik keterpilihan (*electability*) dalam pemilihan dengan menggunakan sarana komunikasi yang tersedia, baik dengan menggunakan alat peraga, media massa, maupun forum-forum dialog langsung dengan calon pemilih yang diselenggarakan menurut ketentuan regulasi pemilihan.⁵ UU Pemilu di Indonesia membatasi konsepsi kampanye sebagai kegiatan peserta pemilu dengan tujuan untuk meyakinkan para pemilih dengan menawarkan visi, misi dan program peserta pemilu. Jika menyimak literatur ilmu politik maka definisi kampanye di dalam UU ini berasal dari pengertian yang sama secara universal. Frase “*meyakinkan Pemilih dengan menawarkan visi, misi, dan program*” adalah bermakna positif atau baik menurut UU karena berarti: tindakan untuk memasarkan calon agar dipilih oleh pemilih.

⁵ Pasal 1 angka 26 UU Nomor 10 tahun 2008 tentang Pemilu

Makna kampanye selalu menyebutkan syarat bahwa sebuah kegiatan membangun citra peserta pemilihan itu sesuai dengan aspek regulasi pemilihan, baik terkait dengan tatacara kegiatan maupun jadwal kegiatan yang ditetapkan menurut regulasi.⁶ Artinya kegiatan membangun citra peserta pemilihan jika dilakukan di luar jadwal (periode waktu) menurut regulasi pemilihan (norma perundang-undangan) dianggap tidaklah sah. Atau jika merujuk pada istilah Kamaruddin Hasan⁷ sebagai kampanye ilegal, yaitu kampanye yang dilakukan oleh partai atau kandidat politik yang tidak mematuhi aturan dan ketentuan kampanye. Kampanye ilegal dilakukan dengan cara terselubung atau juga pada masa kampanye di luar ketentuan penjadwalan yang telah ditetapkan oleh organisasi penyelenggaraan pemilu (KPU). Kampanye terselubung ini dikategorikan sebagai bentuk 'curi start' atau dalam Bahasa formal adalah kampanye di luar jadwal oleh salah satu atau beberapa peserta pemilu. Penggunaan peraga kampanye yang tidak sah atau bukan berasal dari kebijakan atau termasuk dalam bagian material dari kampanye peserta pemilu yaitu pihak para kandidat sebagai peserta pemilu maka dengan demikian kampanye yang ilegal merupakan sebuah kampanye yang melanggar ketentuan hukum.

Bentuk dan kapan pelaksanaan kampanye diperkenankan sudah cukup jelas diatur oleh undang-undang. Pasal 275 Ayat (1) UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu dengan jelas menyebutkan bahwa kampanye Pemilu dapat dilakukan melalui:

- a. pertemuan terbatas;
- a. pertemuan tatap muka;
- b. penyebaran bahan kampanye Pemilu kepada umum;
- c. pemasangan alat peraga di tempat umum;
- d. media sosial;

⁶ Lilleker, D.g & Negrine, R., Mapping A Market Orientation In Davies, dalam P.J & Newman, B.I (Eds), Winning The Election with Political Marketing, New York, Haworth Press, 2006, hal 33-56

⁷ <http://repository.unimal.ac.id/2259/1/Bahan%20ajar%20KAMPANYE%20POLITIK%20-%20Kamaruddin%20Hasan.pdf>, diakses tanggal 2 Desember 2023

- a. iklan media massa cetak, media massa elektronik, dan internet;
- b. rapat umum;
- c. debat Pasangan calon tentang materi kampanye Pasangan Calon; dan
- d. kegiatan lain yang tidak melanggar larangan Kampanye Pemilu dan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Persoalan lain terkait kampanye adalah kerapnya ditemukan tindak pidana yang jauh lebih luas lagi, yaitu adanya kampanye hitam (*black campaign*). Banyak ditemukan fakta dimana pengurus, pendukung dan simpatisan peserta pemilu di dalam usaha meyakinkan pemilih tergoda untuk mengajak audiens agar tidak memilih lawan melalui hasutan, menebar kabar bohong dan fitnah. Kampanye yang berisikan hasutan, kabar bohong dan fitnah yang tidak didasarkan pada fakta yang dapat dikonfirmasi disebut kampanye negatif (*negative campaign*).

Konsep teoritik yang diadopsi oleh hukum tertulis ini terdengar lebih lunak dari pada kata “kampanye hitam”. Ada yang memandang bahwa kampanye negatif merupakan padanan kata kampanye hitam, dan ada juga yang memaknainya berbeda.

Dari perspektif moralitas politik, tentu kampanye negatif ataupun kampanye hitam dikategorikan sebagai *un-fair play*, amoral dan tidak mendidik (karena bermaksud membunuh karena karakter lawan). Menyimak aturan perundang-undangan pemilu, maka sudah jelas cara kampanye demikian tergolong perbuatan melawan hukum secara pidana, baik pidana pemilu maupun pidana umum (berdasarkan substansi kampanye itu yang cenderung menebar fitnah dan menimbulkan kebencian umum). Karena itu hukum pemilu di negeri ini menjerat perilaku tak elok ini lewat ketentuan yang menegaskan bahwa: “Kampanye dilaksanakan sebagai wujud dari pendidikan politik masyarakat yang dilaksanakan secara bertanggung jawab” (Pasal 267 Ayat 1 UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu). Karenanya dipersyaratkan agar penyampaian materi kampanye dilakukan dengan cara yang sopan, tertib, dan bersifat edukatif.

Apabila kecenderungan perilaku di atas (kampanye di luar jadwal dan kampanye hitam) masih tetap berlangsung hingga saat ini, maka sebenarnya persoalan yang dihadapi dalam menerapkan praktek demokrasi di negeri ini masih belum diisi oleh pelaku politik yang memiliki kematangan dalam kontestasi (*political maturity*). Pemilu sebagai ajang pesta demokrasi masih terbatas pada penerapan prosedur belum beranjak pada aspek substansial, yaitu berjalannya proses seleksi kepemimpinan politik secara *fairness* dan alamiah dengan diikuti oleh peserta yang mengindahkan aturan hukum secara konsisten.

Pertanggungjawaban Tindak Pidana Pemilu

Adanya peraturan perundang-undangan yang memuat pidana pemilu sebagaimana dalam UUNomor 7 Tahun 2017 sebagai penyempurnaan dari gabungan peraturan perundang-undangan pemilu sebelumnya adalah sangat penting. Setidaknya, dengan adanya norma tindak pidana pemilu maka dapat melindungi peserta pemilu, lembaga penyelenggara dan pemilih dari berbagai tindakan pelanggaran dan kejahatan pemilu yang merugikan. Selain itu norma tindak pidana pemilu juga ditujukan untuk menegakkan tertib hukum dan masyarakat dalam penyelenggaraan pemilu.⁸

Ada dua jenis pelanggaran hukum yang terjadi jamaknya dalam perhelatan kontestasi pemilihan umum, yaitu pelanggaran administrative dan pelanggaran pidana. Pelanggaran administrative dalam UU pemilu adalah pelanggaran terhadap ketentuan UU Pemilu yang tidak termasuk dalam ketentuan pidana pemilu dan ketentuan lain yang diatur dalam peraturan KPU, dengan demikian maka semua jenis pelanggaran, kecuali yang telah ditetapkan sebagai tindak pidana, termasuk dalam kategori pelanggaran administrasi.

Menurut penulis, termasuk dalam pelanggaran administrative adalah perselisihan hasil pemilihan umum, karena hanya menyangkut

⁸ Ramlan Surbakti, dkk., *Penanganan Pelanggaran Pemilu*, Kerjasama Kemitraan, Kingdom of The Netherlands dan Danish International Development Agency, 2011, hal 16

perselisihan akibat perbedaan penghitungan perolehan hasil suara yang dapat mempengaruhi perolehan kursi peserta pemilu. Sedangkan tindak pidana pemilu merupakan pelanggaran yang dalam Undang-undang Pemilu diancam dengan sanksi pidana. Hanya saja undang-undang menyebutnya sebagai sengketa hasil pemilu yang diselesaikan melalui Mahkamah Konstitusi (MK).

Disadari bahwa penegakan hukum terhadap tindak pidana pemilu cukup sulit, dan terkadang diwarnai oleh kesan adanya keragu-raguan penegak hukum, terutama sejak memulai penyelidikan dan penyidikan. Kepolisian kerap kali masih mengalami berbagai kesulitan dalam pembuktian. Berbeda halnya dengan Bawaslu (termasuk Bawaslu Propinsi maupun Panwaslu Kabupaten/Kota) yang relatif lebih jelas dalam menindaklanjuti laporan pelanggaran administratif. Begitu juga proses hukum yang berlangsung di Mahkamah Konstitusi (MK) dalam penyelesaian sengketa hasil pemilihan umum (PHPU), relatif cukup menunjukkan kinerja yang cukup baik. Akan tetapi persoalannya berbeda dengan tindak lanjut penegakan hukum terhadap pelanggaran pidana pemilu.

Harus diakui bahwa sebagai suatu usaha untuk menjaga kedamaian dalam pelaksanaan pesta demokrasi, maka sebenarnya sanksi yang lebih utama dijatuhkan kepada setiap pelanggar aturan pemilu adalah penegakan sanksi administrasi. Artinya, sanksi administrasi yang paling didahulukan (*primum remedium*). Jika sanksi administrasi dinilai tidak efektif barulah dipergunakan sarana sanksi pidana sebagai senjata pamungkas (*ultimum remedium*). Katakanlah ketika banyak peserta pemilu yang melakukan kampanye di luar jadwal maka tindakan pertama adalah memberikan sanksi teguran, dan apabila terus berlanjut maka proses penyidikan pidana harus dilanjutkan tanpa kompromi.

Joko Prakoso menyebut tindak pidana pemilu sebagai “setiap orang atau badan hukum ataupun organisasi yang dengan sengaja melanggar hukum, mengacaukan, menghalang-halangi atau mengganggu jalannya pemilihan umum yang diselenggarakan

menurut undang-undang”⁹. Pemahaman ini sangat sempit oleh karena hanya memuat ada tiga unsur perbuatan, yaitu perbuatan mengacaukan, menghalang-halangi atau mengganggu jalannya pemilihan umum. Padahal tindak pidana pemilu meliputi segala perbuatan yang terjadi pada proses penyelenggaraan pemilu. Oleh karena itu apa yang dikemukakan Topo Santoso¹⁰ tentang tindak pidana pemilu cukup memadai, yaitu semua tindak pidana yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemilu yang diatur di dalam Undang-undang Pemilu; kemudian semua tindak pidana yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemilu yang diatur di dalam maupun di luar Undang-undang Pemilu (misalnya dalam Undang-undang Partai Politik ataupun di dalam KUHP); dan semua tindak pidana yang terjadi pada saat pemilu (termasuk pelanggaran lalu lintas, penganiayaan, kekerasan, perusakan dan sebagainya).

Persoalannya jika partai politik melakukan pelanggaran pidana dalam bentuk kampanye di luar jadwal, siapakah yang dapat dimintakan pertanggungjawaban hukumnya? Jika dilakukan oleh parpol peserta pemilu, apakah pengurus parpol menjadi penanggungjawab? Bagaimana jika pelanggaran tidak dilakukan oleh pengurus parpol tetapi juga simpatisan?

Di dalam hukum, tanggungjawab atau pertanggungjawaban pidana berkaitan dengan dasar untuk dapat memberikan sanksi kepada pelaku pelanggaran hukum. Didalam hal pertanggungjawaban pidana, maka pertanggungjawaban hukum yang harus dibebankan kepada pelaku pelanggaran hukum pidana berkaitan dengan dasar untuk menjatuhkan hukum pidana. Dilihat dari sudut terjadinya suatu tindakan yang terlarang (diharuskan), seseorang akan dipertanggungjawab-pidanakan atas tindakan-tindakan tersebut apabila tindakan-tindakan tersebut bersifat melawan hukum dan tidak ada peniadaan sifat melawan hukum atau *rechvaardingsgrond* atau alasan pembenaran untuk itu.¹¹

⁹ Djoko Prakoso, *Tindak Pidana Pemilu*, Sinar Harapan, Jakarta, 1987, hal 148.

¹⁰ Topo Santoso, *Tindak Pidana Pemilu*, Sinar Grafika, Jakarta, 2006, hal 1.

¹¹ Moeljatno dalam Erdianto, “*Pertanggungjawaban Pidana Presiden Republik Indonesia Menurut Sistem Ketatanegaraan Indonesia*”, Tesis S2 UNSRI, Palembang, 2001, hal 42.

Tindak pidana pemilu dapat saja disebut sebagai tindak pidana tertentu dengan alasan bahwa akibat perbuatan pidana dalam pemilu memiliki implikasi luas yang dapat mengancam tatanan kehidupan berbangsa dan bernegara. Menurut penulis, partai politik merupakan institusi berbadan hukum (*recht-persoon*) yang dapat dimintakan pertanggungjawaban dalam hal terjadinya tindak pidana pemilu. Oleh karena itu prinsip pembebanan tanggung jawab dapat mengadopsi penerapan pidana dalam hukum pidana korporasi, dimana hukum pidana Indonesia menganut doktrin *Strict Liability* dan *Vicarious Liability*.

Menurut doktrin *Strict Liability* ini, bila korporasi melakukan suatu perbuatan yang telah melanggar apa yang dirumuskan dalam suatu peraturan perundang-undangan, maka ia dapat dibebankan tanggung jawab atas perbuatan tersebut tanpa perlu dibuktikan apakah korporasi tersebut memenuhi unsur kesalahan (kesengajaan/kelalai). Sementara pada doktrin *Vicarious Liability*, bila seseorang agen atau pekerja korporasi bertindak dalam lingkup pekerjaannya dan dengan maksud untuk menguntungkan korporasi, melakukan suatu kejahatan, tanggung jawab pidananya dapat dibebankan kepada perusahaan. Tidak menjadi masalah apakah perusahaan secara nyata memperoleh keuntungan atau tidak atau apakah aktivitas tersebut telah dilarang oleh perusahaan atau tidak.

Jika sepakat bahwa doktrin *Strict Liability* dan *Vicarious Liability* dapat diterapkan dalam meminta pertanggungjawaban pidana pemilu, maka untuk menjawab persoalan tentang siapakah yang dapat dimintakan pertanggungjawaban tindak pidana pemilu terkait dengan pelanggaran berupa pelaksanaan kampanye di luar jadwal seyogyanya adalah pembuatnya atau pelaksananya. Pasal 270 UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu menyebutkan bahwa “Pelaksana Kampanye Pemilu anggota DPR terdiri atas pengurus Partai Politik peserta Pemilu DPR, calon anggota DPR, juru Kampanye Pemilu, orang seorang, dan organisasi yang ditunjuk oleh Peserta Pemilu anggota DPR”. Artinya di antara mereka inilah yang dapat dimintakan pertanggungjawaban.

Lahirnya pengecualian ini merupakan perluasan dan pedalaman asas regulatif dari yuridis, moral yaitu dalam hal-hal tertentu tanggung jawab seseorang dipandang patut diperluas sampai kepada tindakan bawahannya yang melakukan pekerjaan atau perbuatan untuknya atau dalam batas-batas perintahnya. Oleh karena itu, meskipun seseorang dalam kenyataannya tidak melakukan tindak pidana, namun dalam rangka pertanggungjawaban pidana ia dipandang mempunyai kesalahan jika perbuatan orang lain yang berada dalam kedudukannya yang sedemikian itu merupakan tindak pidana. Sebagai suatu pengecualian maka ketentuan ini penggunaannya harus dibatasi untuk kejadian-kejadian tertentu yang ditentukan secara tegas oleh Undang-undang agar tidak digunakan secara sewenang-wenang. Asas pertanggungjawaban yang bersifat pengecualian ini dikenal sebagai asas pertanggungjawaban mutlak atau *vicarious liability*.¹²

Secara konseptual, terdapat dua mekanisme untuk menciptakan pemilu yang bebas dan adil. *Pertama*, menciptakan seperangkat metode atau aturan untuk mentransfer suara pemilih ke dalam suatu lembaga perwakilan rakyat secara adil, atau yang disebut oleh banyak kalangan ilmuwan politik disebut dengan sistem pemilihan (*electoral system*). *Kedua*, menjalankan pemilu sesuai dengan aturan main dan prinsip-prinsip demokrasi, atau yang oleh kalangan ilmuwan politik disebut dengan proses pemilihan (*electoral process*).

Selama ini fokus perhatian banyak orang ketika membahas atau menyikapi masalah kampanye saat menjelang berlangsungnya suasana pemilihan langsung, baik itu pemilihan kepala daerah langsung (Pemilukada), pemilihan anggota legislative (Pileg) atau pun pada pemilihan presiden dan wakil presiden (Pilpres), maka selalu saja tertuju pada aspek kampanye hitam atau kampanye negatif (*'negative advertising'*) dan masalah keuangan partai (*campaign finance*). Seolah-olah hanya dua hal ini saja yang paling penting bila menyangkut kampanye, sementara aspek lain dianggap kurang relevan.

¹² Elly Syafitri Harahap, Asas STRICT LIABILITY dan ASAS VICARIOUS LIABILITY TERHADAP KORPORASI YANG MELAKUKAN TINDAK PIDANA BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 32 TAHUN 2009 TENTANG PERLINDUNGAN DAN PENGELOLAAN LINGKUNGAN HIDUP, Jurnal Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara, 2014, hal 19

Terhadap pelaku kampanye di luar jadwal pada penyelenggaraan Pemilu 2024 mendatang maka sanksi hukum kepada pelaku kampanye di luar jadwal ini harus konsisten merujuk Pasal 492 UU Nomor 7 tahun 2017 yang memuat norma bahwa: “Setiap orang yang dengan sengaja melakukan Kampanye pemilu di luar jadwal yang telah ditetapkan oleh KPU, KPU Prov dan KPU Kab/kota untuk setiap Peserta Pemilu dipidana dengan pidana kurungan paling lama 1(satu) tahun dan denda paling banyak Rp 12.000.000,- (dua belas juta rupiah)”.

Lebih jauh pada Pasal 521 UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu ditegaskan pula bahwa: Setiap pelaksana, peserta, dan/atau tim Kampanye Pemilu yang dengan sengaja melanggar Larangan pelaksanaan kampanye Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 280 ayat (1) huruf a, huruf b, huruf c, huruf d, huruf e, huruf f, huruf g, huruf h, huruf i, atau huruf j dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun dan denda paling banyak Rp 24.000.000,00 (dua puluh empat juta rupiah).

Penutup

Respon cepat yang ditunjukkan penyelenggara dan pengawas pemilu dengan segera melakukan tindakan tegas kepada parpol yang kedapatan melakukan kampanye sesaat setelah dilakukan Penetapan Parpol oleh KPU RI merupakan langkah tepat dan patut dipresiasi. Beberapa kader partai telah mempublikasikan nama mereka sebagai calon, berikut ajakan kepada pemilih untuk memilih dirinya adalah perbuatan melawan hukum bila merujuk pada UU Nomor 7 Tahun 2017.

Jika kegiatan yang dikategorikan kampanye sudah dimulai sebelum jadwal yang diatur regulasi pemilu maka dapat dikategorikan sebagai kampanye di luar jadwal dan merupakan perbuatan yang seyogyanya dikenakan sanksi hukum. Fokus perhatian pada upaya mendorong konsistensi penetapan jadwal dan pencegahan serta penindakan terhadap peserta pemilu yang melakukan kampanye di luar jadwal menjadi pertarungan penting untuk mewujudkan tertib politik (political order) dan mewujudkan mekanisme demokrasi yang fair play

melalui '*free competition for free vote*' –meminjam istilah Joseph Schumpeter,¹³ yang tetap taat pada aturan (*rule of game*).

Tertib penyelenggaraan setiap tahapan agenda pemilihan umum sebenarnya merupakan salah satu implementasi dari sistem politik demokratik sebagaimana dianut Indonesia. Kehidupan demokrasi yang baik tidak cukup dilihat dari aspek terselenggaranya prosedur pemilihan umum semata secara rigid. Lebih dari itu substansi terpenting dari penyelenggaraan tahapan prosedur pemilihan (*election procedure*) yang demokratis ditunjukkan dengan gejala umum berupa kepatuhan terhadap aturan dan sikap egalitarian dari kalangan penyelenggara dan pesertanya.

Redaksi peraturan perundang-undangan yang memuat batasan (konsep atau definisi) kampanye juga harus dipertegas agar tidak mudah dimanipulasi oleh pelaku atau kontestan pemilihan dengan menduplikasi antara kegiatan sosialisasi dengan kampanye. Regulasi pemilu jika di cermati memang memuat norma hukum yang agak samar dan kerap dimanipulasi oleh peserta pemilu ketika melakukan sosialisasi di internal partai politik yang kemudian dibalut dengan kampanye terselubung.

¹³ Dalam Joseph Schumpeter, *Op.Cit.*

DAFTAR PUSTAKA

- Antar Venus, *Manajemen Kampanye*, Simbiosis Rekatama Media, 2010
- Barda Nawawi Arief, *Perbandingan Hukum Pidana*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2011
- Chairul Huda, *Dari Tiada Pidana Tanpa kesalahan Menuju Kepada Tiada Pertanggungjawaban Pidana Tanpa Kesalahan*, Kencana, Jakarta, 2008
- Dan Nimmo, *Komunikasi Politik: Komunikator, Pesan dan Media*, Rosda, Bandung: 2009
- Djoko Prakoso, *Tindak Pidana Pemilu*, Sinar Harapan, Jakarta, 1987.
- Elly Syafitri Harahap, *Asas Strict Liability dan Asas Vicarious Liability Terhadap Korporasi yang Melakukan Tindak Pidana Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup*, Jurnal Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara, 2014
- Joseph Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy*, New York: Harper, 1947
- Erdianto, "Pertanggungjawaban Pidana Presiden Republik Indonesia Menurut Sistem Ketatanegaraan Indonesia", Tesis S2 UNSRI, Palembang, 2001
- Moh. Mahfud MD., *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Gama Media Offset, Yogyakarta: 1991
- Topo Santoso, *Tindak Pidana Pemilu*, Sinar Grafika, Jakarta, 2006
- P,J & Newman, B.I (Eds), *Winning The Election with Political Marketing*, New York, Haworth Press, 2006

