

**DESAIN ULANG PENGATURAN PENCEGAHAN PRAKTIK  
KORUPSI KAMPANYE DALAM PEMILIHAN KEPALA DAERAH  
OLEH APARATUR SIPIL NEGARA**

Oleh

**BENI KURNIA ILLAHI**

Bagian Hukum Tata Negara / Hukum Administrasi Negara

Fakultas Hukum Universitas Bengkulu

Jl. W.R. Soepratman, Kandang Limun, Kota Bengkulu

*Email* : beniillahi@yahoo.co.id / 081267316812

---

**ABSTRAK**

Pemilihan umum (pemilu) merupakan ihwal yang mesti dikawal dalam ruang publik. Pemilu bahkan dalam implementasinya telah bertransformasi menjadi komoditas bisnis yang menggiurkan. Itu sebabnya, proses pemilu yang jujur dan adil merupakan kunci keberhasilan demokrasi. Sebagai wujud kedaulatan rakyat, sistem pemilu yang didesain termasuk penyelenggaranya harus mencerminkan sikap integritas dan terbebas dari praktik kecurangan. Munculnya pelbagai aksi kecurangan dan pelanggaran yang terjadi massif, menggambarkan masih belum efektifnya penegakan hukum pemilu pada setiap pesta demokrasi. Salah satu pelanggaran yang menjadi perhatian publik yaitu praktik korupsi kampanye yang dilakukan oleh penyelenggara negara. Secara yuridis, aturan yang mengatur soal larangan penyelenggara negara untuk turut serta melakukan kampanye sudah diakomodir, namun aturan tersebut masih terdapat celah hitam sehingga praktik korupsi kampanye oleh penyelenggara negara masih saja menjamur. Itu sebabnya, merupakan suatu hal yang menarik jika dikaji berdasarkan harmonisasi aturan dengan meninjau praktik dan mencari desain ideal dalam rangka mencegah dan menindak pelanggaran tersebut melalui penataan ulang pengaturan pencegahan praktik kampanye dalam pemilihan umum oleh penyelenggara negara.

**Kata Kunci : Pengaturan, Korupsi Kampanye, Penyelenggara Negara.**

---

**ABSTRACT**

*Elections (elections) is a matter that must be guarded in the public sphere. Elections even in their implementation have been transformed into lucrative business commodities. That is why, an honest and fair election process is the key to the success of democracy. As a form of popular sovereignty, the*



*electoral system that is designed including its organizers must reflect an attitude of integrity and be free from cheating practices. The emergence of various acts of fraud and violations that occurred massive, illustrates the ineffectiveness of election law enforcement at every democratic party. One violation of public concern is the practice of campaign corruption committed by state administrators. By law, the rules governing the prohibition of state administrators from participating in campaigns have been accommodated, but the rules still have a black gap so that the practice of campaign corruption by state administrators is still mushrooming. That is why, it is interesting to study based on the harmonization of rules by reviewing practices and finding ideal designs in order to prevent and take action against these violations through the rearrangement of regulations to prevent campaign practices in general elections by state administrators.*

**Keywords:** *Regulations, Campaign Corruption, State Administrators.*

## **A. PENDAHULUAN**

### **1. Latar Belakang**

Perhelatan demokrasi pemilihan umum (pemilu) yang digelar pada 17 April 2019 sudah dilalui secara demokratis, aman dan damai oleh seluruh rakyat Indonesia. Tentu saja, kontestasi pemilu ini akan menjadi catatan sejarah terbesar dalam proses elektoral demokrasi di tanah air. Meskipun Pemilu Serentak 2019 telah diimplementasikan secara sukses, namun jika ditelusuri dalam prosesnya masih terdapat persoalan yang memuat praktik-praktik kecurangan yang tentu saja menurunkan kualitas demokrasi dan menuai ketidakadilan di negeri ini, tak terkecuali dalam rangka menghadai pelaksanaan pemilihan kepala daerah (Pilkada) Tahun 2020 ini.

Sebagai instrumen kedaulatan tertinggi rakyat, pemilu harus dijaga dari segala kemungkinan praktik curang dan upaya-upaya membuat keropos sistem pemerintahan demokrasi. Itu sebabnya, penyelenggaraan pemilu harus dilaksanakan secara konsisten dengan menerapkan secara sungguh-sungguh prinsip jujur, adil dan demokratis sebagaimana amanat konstitusi.

Dalam rangka menciptakan penyelenggaraan pemilu yang adil dan demokratis, keterpenuhan segala aspek penyelenggaraan pemilu, seperti regulasi, penyelenggara maupun komitmen semua pihak yang berkepentingan dengan pemilu harus berada dalam satu atmosfer yang sama. Pasal 22E Ayat (1) UUD 1945 secara tegas mengamanatkan bahwa, pemilihan umum harus



dilaksanakan berdasarkan asas langsung, bebas, rahasia, jujur dan adil. Norma yang kemudian dikenal dengan asas-asas pemilu tersebut harus bisa ditafsirkan sedemikian rupa ke dalam kodifikasi hukum pemilu, sehingga kontestasi yang terjadi dalam pemilu berjalan dengan jujur, adil dan demokratis.

Dalam suasana kebatinan pemilu pada April 2019 kemarin, secara kasat mata nuansa adil dan berintegritas itu seringkali dinafikan. Bukti konkrit yang bisa dilihat selama proses dan paska pemilu ternyata masih banyak para pencari keadilan (*justiciabellen*) dengan mengajukan gugatannya baik secara perdata, pidana, maupun tata usaha negara, atau kemudian mengajukan gugatan ke Bawaslu dan Mahkamah Konstitusi. Itu sebabnya, sejalan dengan yang diutarakan Callen dan Long betapa pentingnya proses pemilu yang jujur dan adil itu. *“Many governments are not responsive to their citizens. Fair elections provide an important means of improving responsiveness by making elected officials accountable to voters”* (Michael Callen and James D. Long, 2005, hlm. 354).

Pendapat Callen dan Long setidaknya memberikan isyarat kepada seluruh unsur bahwa salah satu indikator keberhasilan pemilu ditentukan seberapa besar integritas subjek hukum menjalaninya. Perlu diketahui bahwa subjek hukum yang dimaksud bukan hanya sekedar unsur penyelenggara pemilu, peserta pemilu, partai politik, dan para pendukung/tim sukses saja. Bahkan unsur yang paling berbahaya dan perlu di kawal itu sebetulnya ada pada penyelenggara negara.

Sebab, pola atau modus penyelenggara negara dijustifikasi sebagai bentuk pelanggaran pemilu yang dikategorikan sebagai praktik korupsi kampanye. Messerschmidt mendefinisikan praktik korupsi kampanye merupakan praktik kampanye dengan menggunakan fasilitas maupun uang negara oleh calon dan penyelenggara negara pendukungnya yang sedang memegang kekuasaan negara (Piers Beirne dan James W. Messerschmidt, 1995, hlm. 295).

Dalam dimensi aksiologis, keberpihakan penyelenggara negara dengan kebijakan politik tentu saja dikhawatirkan mengganggu lalu lintas pelayanan publik sekaligus merusak sistem pemerintahan. Oleh karena itu, netralitas penyelenggara negara termasuk Aparatur Sipil Negara (ASN) merupakan hal yang ihwal guna terciptanya situasi kondisi yang sejuk dalam penyelenggaraan pemilu. Sebab, jika penyelenggara negara tidak mampu



menjaga netralitasnya, tentu polarisasi dalam deretan simpatisan para calon akan terus meluas.

Merujuk Data Pelanggaran Pemilu yang dirilis oleh Badan Pengawas Pemilihan Umum RI (Bawaslu) per 28 Mei 2019 mencatat terdapat 15.052 pelanggaran selama pelaksanaan Pemilu 2019. Dapat dibayangkan dari 15.052 pelanggaran pemilu yang ada, sesungguhnya terdapat 1.096 pelanggaran pemilu yang dilakukan oleh ASN/TNI/Polri. Bahkan, Bawaslu dalam keterangan *Pers Release*-nya menyampaikan selama pelaksanaan kampanye saja, Bawaslu mengklasifikasikan 3 (tiga) jenis pelanggaran pemilu terbanyak yang sudah diputus oleh Bawaslu. Pelanggaran tersebut diantaranya meliputi kasus penyelenggara negara yang menggunakan fasilitas negara untuk kampanye termasuk keterlibatan ASN mendukung calon peserta pemilu.

Padaahal secara yuridis himbauan yang bersifat *beleidsregel*, para ASN sudah diberikan pengingat melalui Surat Edaran Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara RI agar menjaga netralitasnya dalam Pemilihan Umum Tahun 2019, begitu juga dalam menghadapi Pilkada 2020 ini. Artinya, unsur penyelenggara negara terutama ASN, secara tegas diberikan larangan dan sanksi agar tidak melakukan tindakan politik praktis yang mengarah pada dukungan peserta pemilu.

Berdasarkan Data Bawaslu yang dijelaskan di atas, menurut penulis terdapat beberapa hal kekeliruan dalam pengaturan terhadap larangan dan batasan penyelenggara negara yang terlibat dalam kampanye pemilu. *Pertama*, secara norma umum Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (UU Pemilu) dan Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 2018, dan Peraturan KPU Nomor 23 Tahun 2018 Tentang Kampanye Pemilihan Umum tidak secara tuntas memaknai klausul Penyelenggara Negara sebagaimana yang dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Pemerintahan yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.

Meskipun secara yuridis, terdapat batasan bagi penyelenggara Negara tertentu diperbolehkan untuk ikut berpartisipasi dalam kampanye, namun dalam perspektif hukum administrasi dan melihat dampak ekor jas yang ditimbulkan, maka kebijakan tersebut dianggap tidak sesuai konsep, prinsip dan asas pemerintahan yang baik.



*Kedua*, adapun bentuk, jenis, dan batasan sebuah kampanye yang dianggap sebagai kampanye negatif (*negative campaign*) yang dilakukan oleh penyelenggara negara dalam tahapan dan proses pemilu tidak diatur secara konkret dan detail dalam UU Pemilu. *Ketiga*, perihal pengaturan kampanye bagi penyelenggara negara yang non-ASN seperti staf ahli, staf khusus bagi pejabat negara, tim ahli dan/atau dengan sebutan lainnya pada instansi pemeritahan baik pusat maupun daerah masih bersifat abstrak dan multi tafsir untuk dimaknai sehingga menyulitkan dalam pencegahan dan penindakan praktik korupsi kampanye tersebut. Berdasarkan 3 (tiga) kekeliruan di atas setidaknya dapat memberikan kejelasan terhadap dualisme kepentingan yang dikhawatirkan bisa berujung pada aroma kampanye negatif.

Berdasarkan dinamika dan kondisi norma yang mengatur soal larangan pelibatan penyelenggara negara dalam kampanye pemilu, hal ini akan menjadi kajian menarik jika diulas secara komprehensif. Mempertimbangkan pentingnya gagasan kebijakan dan sistem tersebut, maka Penulis perlu melakukan kajian komprehensif dengan judul, “*Desain Ulang Pengaturan Pencegahan Praktik Korupsi Kampanye Dalam Pemilihan Kepala Daerah oleh Aparatur Sipil Negara*”.

## 2. Batasan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas, setidaknya terdapat 2 (dua) batasan masalah yang dapat menjadi pagar dalam tulisan ini, yaitu :

1. Bagaimana Praktik Korupsi Kampanye yang dilakukan oleh Aparatur Sipil Negara yang terjadi selama ini dalam rangka menghadapi Pemilihan Kepala Daerah Serentak Tahun 2020 mendatang ?
2. Bagaimana Desain Ulang Pengaturan Pencegahan dan Penindakan terhadap Praktik-praktik Korupsi Kampanye yang dilakukan oleh Aparatur Sipil Negara dalam Pemilihan Kepala Daerah Serentak Tahun 2020 mendatang ?

## 3. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum. Menurut F. Sugeng Istanto, penelitian hukum adalah penelitian yang diterapkan atau diberlakukan khusus pada ilmu hukum (F. Sugeng Istanto, 2007, Hlm. 29). Penelitian hukum dibedakan atas penelitian hukum normatif dan penelitian hukum empiris (Bambang Waluyo, 2007, Hlm. 13). Jenis yang akan digunakan dalam



penelitian ini adalah penelitian hukum normatif (*yuridis normative*). Alasannya, penelitian ini dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder (Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2006, Hlm 13).

Dari segi sifat, penelitian ini merupakan penelitian deskriptif (*descriptive reseach*). Penelitian deskriptif adalah suatu penelitian untuk melukiskan tentang sesuatu hal dalam ruang dan waktu tertentu. Dalam penelitian hukum, penelitian deskriptif ini sangat penting untuk menyajikan bahan-bahan hukum yang ada secara tepat, di mana sesuai bahan-bahan itulah preskripsi hukum disusun.

Sedangkan dari sudut pandang bentuk, tipe penelitian ini adalah penelitian preskriptif. Penelitian yang bertujuan untuk memberikan gambaran atau merumuskan masalah sesuai dengan keadaan/fakta yang ada. Sifat perskriptif ini akan digunakan untuk menganalisis dan menguji nilai-nilai yang terdapat dalam hukum. Tidak hanya terbatas pada nilai-nilai dalam wilayah hukum positif semata, melainkan juga nilai-nilai yang melatarbelakangi dan menyemangati lahirnya hukum tersebut.

Dengan sifat deskriptif dan bentuknya yang preskripsi, penelitian ini dapat mengungkap apa dan bagaimana peluang untuk mendesain ulang pengaturan pencegahan praktik korupsi kampanye dalam Pemilihan Kepala Daerah oleh Aparatur Sipil Negara. Adapun data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder. Dalam penelitian hukum, data sekunder mencakup : bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier. Bahan hukum primer berupa UUD 1945 sebelum dan setelah perubahan dan peraturan perundang-undangan terkait. Adapun bahan hukum sekunder berupa karya ilmiah, buku, dan informasi cetak maupun elektronik yang relevan dengan masalah penelitian ini.

Pengumpulan bahan hukum dilakukan dengan studi kepustakaan. Pengumpulan data dilaksanakan dengan menginventarisasi norma UUD 1945 dan peraturan perundang-undangan lainnya, dan hasil penelitian atau kajian terdahulu. Bahan-bahan hukum yang tersedia dikelompokkan sesuai kelompok masalah, untuk selanjutnya dilakukan analisis.

Analisa dimaksud dilakukan secara kualitatif. Teori yang ada digunakan sebagai pisau analisa untuk menjawab secara sistematis dan logis permasalahan penelitian. Dalam melakukan analisa, penelitian ini menggunakan dua pendekatan, yaitu : *pertama*, pendekatan perundang-undangan (*statute approach*). Pendekatan ini digunakan untuk mempelajari



makna, hubungan, konsistensi dan kesesuaian antara suatu peraturan perundang-undangan dengan perundang-undangan lainnya (Peter Mahmud Marzuki, 2006, Hlm. 93).

*Kedua*, pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Dengan menggunakan pendekatan ini, berbagai pandangan dan doktrin yang berkembang dibidang ilmu hukum, khususnya terkait Hukum Tata Negara dan Konstitusi, Hukum Administrasi Negara, serta Hukum Pemilu dan Demokrasi akan digunakan untuk mempertajam dan memperdalam analisis ini.

*Ketiga*, pendekatan perbandingan (*comparative approach*) adalah suatu metode yang mengadakan perbandingan diantara dua objek penyelidikan atau lebih, untuk menambah dan memperdalam pengetahuan tentang objek-objek yang diselidiki (Sjahan Basah, 1981, Hlm. 7). Dengan menggunakan pendekatan ini, pelbagai perbandingan ketatanegaraan dilakukan sebagai bahan perbandingan untuk mempertajam analisis dalam penelitian ini, baik perbandingan dengan negara lain, maupun perbandingan secara kelembagaan di Indonesia.

## **2. Hasil Penelitian dan Pembahasan**

### **a. Tinjauan tentang Praktik Korupsi Kampanye Sebagai Bagian dari Korupsi Pemilu yang dilakukan oleh Aparatur Sipil Negara**

Pemilu merupakan ihwal yang mesti dikawal selalu dalam ruang publik. Pemilu bahkan pada implementasinya telah bertransformasi menjadi komoditas bisnis yang menggiurkan (Feri Amsari, 2018, hlm. 1). Itu sebabnya, cukup relevan jika mekanisme pengisian kekuasaan di negara demokratis acapkali dibumbui dengan pelbagai tragedi politik praktis atau yang lebih dikenal dengan istilah korupsi pemilu. Sebab, proses pemilu yang jujur dan adil merupakan kunci keberhasilan demokrasi.

Dinamika korupsi pemilu sebetulnya tidak hanya terjadi di negara-negara berkembang seperti Indonesia. Praktek serupa juga terjadi di beberapa negara maju seperti Amerika. Misalnya, dulu kasus donasi jutaan dolar dari pengusaha Indonesia James Riady kepada tim sukses Bill Clinton dalam Pemilihan Presiden Amerika Tahun 1996 atau dugaan kecurangan yang dilakukan oleh Sekretaris Partai Republik di Negara Bagian Florida dan *Fox News Chanel* guna memenangkan George W Bush dalam Pemilihan Presiden Tahun 2004 (John Fund, 2004, hlm. 4).



Contoh-contoh kasus tersebut mengantarkan cakupan korupsi pemilu meliputi mala-praktek pemilu, kecurangan pemilu, dan manipulasi pemilu (Sarah Birch, 2011, hlm. 5). Adapun karakter pola korupsi pada level penyalahgunaan kelembagaan penyelenggara juga dibagi menjadi 3 jenis yaitu : manipulasi aturan, manipulasi pemilih, dan manipulasi suara. Sebab, dampak korupsi pemilu sangatlah banyak. Misalnya, politisi yang terpilih dengan cara korup dipastikan akan melakukan praktek korupsi ketika berkuasa. Hal ini disebut *Investive Corruption* (Alatas, 1979) di mana para politisi yang terpilih lebih mengutamakan kepentingan para donatur dibanding rakyat dengan memberi banyak keistimewaan seperti proteksi dan imbalan proyek-proyek yang didanai oleh anggaran negara.

Akhirnya Sarah Birch dalam bukunya menggarisbawahi bahwa korupsi pemilu akan menghasilkan orang yang ‘salah’ sebagai pemenang. Pemerintahan yang dihasilkan pun kurang representatif dan akuntabel. Sebab, politisi yang terpilih tidak akan mengutamakan kepentingan rakyat. Di sisi lain, kepercayaan kepada mereka pun rendah. Selain itu, korupsi pemilu dapat mendorong korupsi di sektor-sektor lain.

Padahal pemilu sebagai mekanisme pengisian jabatan kekuasaan politik mesti dijadikan sarana menjangkit pejabat publik yang bersih, berwibawa, jujur, dan memiliki integritas moral yang terjaga. Itu sebabnya, integritas harus menjadi pegangan penting peserta pemilu dan unsur lainnya, tak terkecuali unsur penyelenggara negara. Sebab, menjaga netralitas seorang penyelenggara negara merupakan bahagian cerminan integritas

Secara teoritis, Van Ham dan Lindberg dalam penelitiannya yang berjudul “*Electoral Integrity Project*” menukilkan bahwa konsep integritas pemilu dimaknai secara positif sebagai suatu hal yang memenuhi seperangkat kriteria tertentu atau secara negatif melanggar atau tidak memenuhi seperangkat kriteria (Mudiyati Rahmatunnisa, 2017, Hlm. 2-3).

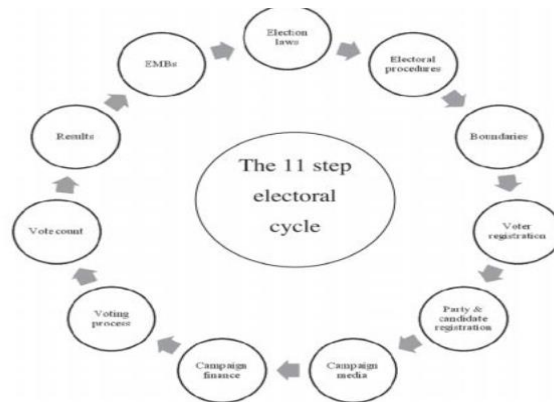
Pippa Norris (2016) pun kemudian mengaitkan konsep *electoral integrity* tersebut melalui pengembangan tulisannya yang berjudul “*Electoral Integrity in East Asia*”, menjelaskan bahwa pentingnya memperhatikan penyelenggaraan integritas pemilu dalam setiap tahapan pemilu (*electoral cycle*) untuk meminimalisir malpraktek/pelanggaran pemilu dan mewujudkan kualitas penyelenggaraan pemilu. Bahkan, Pippa Norris dalam artikelnya yang berjudul “*Why Electoral Integrity Matters*” juga mendefinisikan secara





luas integritas pemilu dalam suatu tahapan pemilu (*The 11 Step Electoral System*) yaitu :

“a process of conducting free and fair elections by addressing electoral fraud and malpractices, administrative irregularities, and violation of democratic principles throughout an electoral cycle, beginning with the campaign period to the counting of final results.” (Mudiyati Rahmatunnisa, 2017, Hlm. 2).



Sumber : Pippa Norris, 2016

Sementara menurut *The Electoral Knowledge Network* terdapat 7 (tujuh) prinsip mengukur parameter pemilu yang berintegritas meliputi : (Repository UMY, 2017, Hlm. 34-41)

1. Menghormati prinsip-prinsip pemilu yang demokratis;
2. Kode etik, integritas pemilu juga bergantung pada perilaku etis para penyelenggara pemilu, kandidat, partai dan semua peserta dalam proses pemilu.
3. Profesionalisme dan akurasi, pemilu yang berintegritas sering diasumsikan berasal dari praktik pemilu yang jujur.
4. Pengamanan kelembagaan
5. Pengawasan dan penegakkan hukum
6. Transparansi
7. Akuntabilitas

Ketujuh parameter tersebut sesungguhnya sehelai dengan pendapat *Indonesia Corruption Watch* yang mengungkapkan bahwa Pemilu merupakan instrumen rakyat untuk menyingkirkan para politisi korup serta mempromosikan atau mempertahankan politisi yang memiliki integritas dan



kualitas untuk mewakili kepentingan rakyat (ICW, 2014, Hlm. 4). Dari beberapa definisi di atas, dapat dikatakan bahwa pemilu yang berintegritas tinggi merupakan pemilu yang memenuhi beragam norma tertentu. Sebaliknya, pemilu yang berintegritas rendah adalah pemilu yang melanggar beragam norma tertentu (PUSaKO, 2019, Hlm. 13).

Sehelaan dengan itu, *Open Society Justice Initiative* sebetulnya telah memberikan gambaran yang konkret soal korupsi pemilu. Menurutnya korupsi dalam pemilu terutama berkaitan dengan kepentingan dana kampanye baik dari penyumbang pihak ketiga maupun menggunakan sumber daya negara oleh *incumbent* tidak hanya merusak proses pemilihan, tapi juga demokrasi. Secara umum, *Open Society Justice Initiative* memberikan pandangan bahwa terdapat tiga bentuk korupsi pemilu yaitu (ICW, 2014, Hlm. 6) :

- a. Manipulasi pengumpulan dan pencatatan dana kampanye. [SEP]Partai politik atau kandidat menerima donasi dari sumber-sumber yang dilarang oleh aturan seperti sumbangan melebihi batas maksimal, bersumber dari hasil korupsi atau kejahatan, dan penyumbang tidak jelas.
- b. Penyalahgunaan sumber dana dan daya negara [SEP]Partai politik atau kandidat menyalahgunakan sumber dana dan daya negara/publik untuk kepentingan kemenangan mereka. [SEP]
- c. Politik uang [SEP]Partai, kandidat, tim sukses, memberikan/menjanjikan uang atau barang kepada pemilih atau penyelenggara pemilihan dalam rangka memenangkan pemilu. [SEP]

Sementara mengutip pendapat Beirne dan Messerschmidt, terdapat tiga dari empat tipe korupsi yang berkaitan dengan Pemilu yaitu *political bribery*, *election fraud* dan *corrupt campaign practice*, sebagai berikut (Rozy, 2018, Hlm. 11) : *Pertama*, *Political Bribery* adalah kekuasaan di bidang legislatif sebagai badan pembentuk undang-undang, yang secara politis badan tersebut dikendalikan oleh suatu kepentingan karena dana yang dikeluarkan pada masa pemilihan umum sering berhubungan dengan aktivitas perusahaan tertentu yang bertindak sebagai penyandang dana.

*Kedua*, *Election Fraud* adalah korupsi yang berkaitan langsung dengan kecurangan pemilihan umum. Misalnya, pendaftaran pemilih yang sengaja dilakukan secara tidak akurat dan menimbulkan kecurangan. *Ketiga*, *Corrupt Campaign Practice* adalah praktik kampanye dengan menggunakan fasilitas negara maupun uang negara oleh calon (dan aparaturnya)



yang sedang memegang kekuasaan Negara (Piers Beirne dan James W. Messerschmidt, 1995, hlm. 296-297).

Secara holistik sebagai salah satu bentuk korupsi pemilu, praktik korupsi kampanye tidak hanya bersifat individual saja namun melibatkan banyak *intellectual dader* dalam institusi pemerintahan. Senada dengan pernyataan holistik tersebut, Birch mengutarakan bahwa, *“The corruption of elections is not typically something that can be traced to individuals acting in isolation. Electoral corruption requires considerable logistical organisation, and as such it requires the collusion of many actors in different parts of the political system”*. (Sarah Birch, 2011, hlm. 6).

#### **b. Desain Ulang Pengaturan Pencegahan Dan Penindakan Praktik Korupsi Kampanye dalam Menghadapi Pemilihan Kepala Daerah Tahun 2020**

Dalam aturan pemilu di Indonesia, penggunaan sumber dana dan daya negara berkaitan langsung dengan larangan penggunaan anggaran negara baik dalam bentuk APBN/APBD, fasilitas pemerintahan, aparatur birokrasi, maupun penyalahgunaan kewenangan penyelenggara negara selama masa kampanye. Itu sebabnya, tidak sedikit kandidat menggunakan cara-cara yang tidak halal untuk mengumpulkan modal kemenangan seperti menyelewengkan sumber dana dan fasilitas Negara dan memobilisasi penyelenggara negara untuk turut serta mendukung salah satu peserta pemilu. Tentu saja pola tingkah seperti ini seringkali diperbuat oleh kandidat petahana yang memiliki akses terhadap kekuasaan.

Apalagi kemeriahan pesta demokrasi 17 April 2019 sangat dirasakan dengan antusias masyarakat yang berpartisipasi dalam mengutarakan dukungan dan pilihannya melalui pelbagai media. Begitupula dengan mereka yang sedang menduduki jabatan penyelenggara negara. Buktinya, banyak penyelenggara negara baik pusat maupun daerah yang menyatakan dukungan kepada salah satu peserta pemilu baik pemilu presiden dan wakil presiden maupun pemilu legislatif. hingga mengantarkan langsung calon pilihannya untuk mendaftarkan diri ke Komisi Pemilihan Umum.

Dalam kerangka sosiologis, mungkin beberapa kalangan menganggap dukungan seperti itu merupakan suatu hal yang lumrah dan dapat dimaklumi. Bahkan ada juga kalangan yang mengatakan yang namanya penyelenggara negara tertentu, seperti pejabat negara yang diangkat melalui proses politik,



pengaturan dan pembatasannya untuk turut serta dalam berkampanye dan mendukung pasangan calon/peserta pemilu adalah suatu hal yang legal dan wajar karena tidak ada larangan. Namun, dalam konteks hukum, hal tersebut tidak bisa dibiarkan begitu saja, ada nomenklatur-nomenklatur dan instrument ‘pakem’ hukum yang perlu diperhatikan dengan mempertimbangkan dampak yang terjadi jika kebijakan tersebut diberlakukan.

Hal ini tentu saja tidak dapat dimaklumi, karena dalam teori perundang-undangan, setiap peraturan perundang-undangan yang disusun harus mengacu pada aturan yang lebih tinggi dan tidak boleh juga bertentangan dengan aturan yang selevel. Itu sebabnya, diperlukan upaya harmonisasi dan sinkronisasi terhadap aturan yang akan disusun tersebut (*ius constituendum*). Jika ditelusuri satu per satu aturan hukum yang mengatur soal praktik korupsi kampanye tentu sangat banyak sekali. Namun, ada hal terpenting yang perlu diperbaiki paling tidak pada tataran/level undang-undang.

*Pertama*, dalam tataran yuridis yang bersifat umum, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 2018, dan Peraturan KPU Nomor 23 Tahun 2018 tidak secara tuntas memaknai klausul Penyelenggara Negara dan Pejabat Negara Lainnya sebagaimana yang dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999. Hal ini dikarenakan, meskipun dalam aturan hukum pemilu terdapat beberapa pihak yang dilarang melakukan kampanye, namun UU Pemilu, PP Nomor 32 Tahun 2018, dan PKPU Nomor 23 Tahun 2018 secara umum memperbolehkan penyelenggara negara termasuk pejabat negara lainnya untuk melakukan kampanye bahkan dicantumkan satu bab tersendiri.

Tentu saja kampanye ini dilakukan dalam rangka mendukung salah satu peserta pemilu dan meyakinkan orang lain agar memilih pilihannya. Misalnya jika dilihat dalam Pasal 299 ayat (3) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, Pasal 31 PP Nomor 32 Tahun 2018, dan Pasal 59 ayat (3) PKPU Nomor 23 Tahun 2018 secara umum menjelaskan bahwa pejabat negara lainnya yang bukan berstatus sebagai anggota Partai Politik dapat melaksanakan Kampanye <sup>[[SEP]]</sup>apabila yang bersangkutan sebagai: calon Presiden atau calon Wakil Presiden; <sup>[[SEP]]</sup>anggota Tim Kampanye yang sudah didaftarkan ke <sup>[[SEP]]</sup>KPU; atau <sup>[[SEP]]</sup>Pelaksana Kampanye yang sudah didaftarkan ke KPU.

Jika dievaluasi satu per satu aturan tersebut, kekeliruan pertama yang dilihat dari ketiga norma tersebut yaitu tidak adanya definisi yang jelas terkait



pejabat negara lainnya. Sehingga dalam batas penalaran yang wajar, pasal ini akan dimaknai secara luas atau bersifat ‘karet’ oleh peserta pemilu dan penyelenggara negara. Sebetulnya, terminologi frasa penyelenggara Negara dan pejabat Negara lainnya tersebut jika disandingkan dengan UU Nomor 28 Tahun 1999 sudah secara jelas mengklasifikasikan dan mengartikan frasa dimaksud.

Berdasarkan Penjelasan UU Nomor 28 Tahun 1999 bahwa yang dimaksud dengan “Pejabat negara yang lain” dalam ketentuan ini yaitu Kepala Perwakilan Republik Indonesia di luar negeri yang berkedudukan sebagai Duta Besar Luar Biasa dan Berkuasa Penuh, Wakil Gubernur, dan Bupati/Walikota/madya. Sementara yang dimaksud dengan “pejabat lain yang memiliki fungsi strategis” adalah pejabat yang tugas dan wewenangnya didalam melakukan penyelenggaraan negara rawan terhadap praktek korupsi, kolusi, dan nepotisme.

Artinya, selain tidak terdapat definisi yang jelas soal penyelenggara Negara atau pejabat Negara lainnya di dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, regulasi yang memiliki 573 pasal itu juga tidak diharmonisasi dan disinkronisasi dengan UU Nomor 28 Tahun 1999 sebagai ruh penyelenggara negara dalam menjalankan tugas dan kewenangannya. Akibatnya, peserta pemilu atau pasangan calon yang *notabene* petahana dikhawatirkan melakukan mobilisasi terhadap aparatur penyelenggara negara untuk mendukungnya.

Tidak hanya itu, kekhawatiran selanjutnya dalam pelaksanaan kampanye dengan melibatkan penyelenggara negara dan pejabat negara lainnya, yaitu rentan terhadap penggunaan fasilitas negara seperti kendaraan dinas, gedung kantor, telekomunikasi, dan fasilitas lainnya yang dibiayai oleh ABPN/APBD. Padahal di dalam UU Pemilu sendiri juga melarang hal tersebut karena dinilai bertentangan dengan teori dan konsep keadilan pemilu.

Sebab, secara konstitusional jika merujuk ke dalam norma Pasal 22E Ayat (1) Perubahan Ketiga UUD 1945 tegas menukilkan bahwa “*pemilihan umum dilaksanakan berdasarkan asas .... adil*”, tetapi tidak ada pengaturan lebih jauh tentang apa yang dimaksud dengan pemilu yang adil atau juga keadilan dalam pemilu. Bagi *Institute for Democracy and Electoral Assistance* (IDEA), keadilan dalam pemilu dibatasi pada aras sistem penyelesaian masalah hukum pemilu dalam rangka menegakkan hak pilih warga negara. Menurut IDEA, keadilan pemilu mencakup cara dan mekanisme yang tersedia

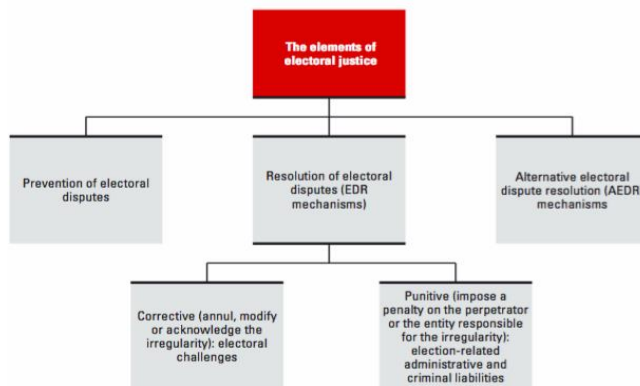


di suatu negara tertentu untuk :

- a. *for ensuring that each action, procedure and decision related to the electoral process is in line with the law (the constitution, statute law, international instruments and treaties, and all other provisions); and;*
- b. *for protecting or restoring the enjoyment of electoral rights, giving people who believe their electoral rights have been violated the ability to make a complaint, get a hearing and receive an adjudication.*

Sebab, IDEA tidak hanya membatasi konsep keadilan pemilu pada penegakan kerangka hukum *an sich*, namun juga sebagai faktor yang memengaruhi perilaku para pemangku kepentingan dalam proses pemilu (PUSaKO, 2019, Hlm. 7-10). Sementara IDEA dalam *Handbook Electoral Justice* memberikan jawaban atas pertanyaan tersebut dalam sudut pandang sistem keadilan pemilu (*electoral justice system/EJS*). Adapun yang dimaksud dengan sistem keadilan pemilu berdasarkan elemen pemilu sebagaimana termaktub dalam bagan dibawah ini yaitu :

*“The electoral justice system is the set of means or mechanisms available in a specific country (sometimes in a specific local community or even in a regional or international context) to ensure and verify that electoral actions, procedures and decisions comply with the legal framework, and to protect or restore the enjoyment of electoral rights”* (Ayman Ayoub & Andrew Ellis (Ed.), 2010, hlm. 9).



**Sumber : Ayman Ayoub & Andrew Ellis (Ed.), *Electoral Justice : The International IDEA Handbook*, International IDEA, 2010.**

Sementara asas *free and fair election*, IDEA juga mengemukakan sejumlah tolok ukur untuk menentukan terlaksananya pemilu secara rahasia,



bebas, jujur dan adil, terutama dalam konteks perumusan kerangka hukum pemilu (Khairul Fahmi, 2019, Hlm 141). Salah satunya, kerangka hukum harus mengatur secara jelas pola dan sistem kampanye yang di desain. Di samping itu, juga harus dijelaskan muatan sanksi untuk pelanggaran-pelanggaran pemilu selama masa kampanye, apalagi kampanye tersebut dilakukan oleh penyelenggara negara.

Di samping itu, jika menggunakan pendekatan hukum administrasi dan konsepsi negara hukum, bahwa kekuasaan itu memiliki batasan tersendiri sesuai dengan tugas, pokok, dan fungsinya sebagai penyelenggara Negara. Bahkan J.C.T. Simorangkir pun juga pernah menyampaikan bahwa salah satu fungsi krusial dari konstitusi yaitu membatasi kekuasaan pemerintah agar tidak terjadi kesewenang-wenangan, sehingga hak konstitusional warga Negara dapat dilindungi dan tersalurkan. Hal senada juga pernah dinukilkan oleh Manuel L. Quezon, Presiden Persemakmuran Filipina (1935-1944) mengatakan, *“My loyalty to my party ends when my loyalty to my country begins”* yang diartikan, loyalitasku kepada partai berakhir ketika loyalitasku kepada Negara dimulai.

Setidaknya adagium ini bisa memberikan semacam *pressure* kepada penyelenggara negara dan pembetuk UU Pemilu tersebut yang secara tegas melegalkan penyelenggara negara seperti Menteri, Gubernur, Bupati/Walikota dan Pejabat Negara lainnya untuk turut serta dalam pelaksanaan kampanye untuk mendukung salah satu pasangan calon/peserta pemilu. Menurut hemat penulis, penyelenggara negara apapun istilahnya harus kembali pada khittahnya sebagai organ yang melayani publik dalam rangka mewujudkan tujuan negara sebagaimana diamanatkan dalam Pembukaan UUD 1945. Sofian Efendi dalam bukunya juga menuliskan dalam hal menciptakan penyelenggaraan pemerintahan yang efisien, efektif, dan responsif dalam rangka mendukung tata kelola pemerintahan yang demokratis serta ekonomi nasional, pemerintah seharusnya menerapkan strategi kelembagaan reformasi birokrasi yang berfungsi untuk (Delly Mustafa, 2014, Hlm. 156) :

1. Memantapkan kelembagaan reformasi birokrasi
2. Meningkatkan pelayanan publik dengan menerapkan manajemen berbasis kinerja
3. Membangun kapasitas aparatur negara untuk menciptakan pelayanan publik yang maksimal



4. Organisasi dan sumber daya manusia aparatur yang profesional, apolitical, netral, transparan, dan akuntabel.

**Sebagaimana yang dijelaskan di poin ke 4 (empat) bahwa organisasi dan sumber daya manusia aparatur yang profesional, apolitical, netral, transparan, dan akuntabel dalam menciptakan pelayanan publik yang maksimal merupakan suatu hal yang ihwal tanpa kemudian berafiliasi mendukung peserta pemilu/pasangan calon pada masa kampanye.**

Berdasarkan uraian penjelasan di atas, sekaligus dalam rangka menghadapi Pilkada 2020 mendatang, klausul penyelenggara negara atau pejabat negara lainnya yang termaktub dalam UU Pemilu khususnya dalam hal legalitas penyelenggara negara ikut serta dalam kampanye perlu ditinjau ulang. Jika ingin melakukan pembaharuan dan perubahan pemilu ke arah yang lebih baik dengan melihat pertimbangan secara keilmuan dan data pelanggaran Bawaslu Tahun 2019, maka seluruh penyelenggara negara tanpa terkecuali tidak diperkenankan/dilarang melaksanakan kampanye dan mendukung pasangan calon atau peserta pemilu. Sehingga, netralitas penyelenggara negara termasuk ASN dapat terjaga dan bisa melayani publik secara maksimal. Di samping itu, kebijakan yang dikeluarkan pun tidak akan mengalami benturan norma lagi antara UU Pemilu dengan UU Nomor 28 Tahun 1999.

*Kedua*, adapun bentuk, jenis, dan batasan sebuah kampanye yang dianggap sebagai kampanye negatif (*negative campaign*) yang dilakukan oleh penyelenggara negara dalam tahapan dan proses pemilu tidak diatur secara konkret dan detail dalam UU Pemilu. Sehingga sanksi yang dijatuhkan juga akan menjadi persoalan dikemudian hari. Itu sebabnya, menurut hemat penulis, perlu kiranya diklasifikasi ulang bentuk dan jenis batasan/parameter seorang penyelenggara negara dianggap/disangka telah melakukan *negative campaign* tersebut sehingga dalam penerapan sanksinya pun tidak bersifat dualisme. Mengutip pendapat Lynn T. White yang menjelaskan bahwa terlepas bentuk tindakan serta validitas informasi yang dimuat di dalamnya, upaya kandidat ataupun pendukungnya untuk menyerang kandidat lain dan menggunakan fasilitas Negara dalam pemilu maka dapat dikategorikan sebagai *negative campaign*.





*Ketiga*, perihal pengaturan kampanye bagi penyelenggara negara yang non-ASN seperti staf ahli, staf khusus bagi pejabat negara, tim ahli dan/atau dengan sebutan lainnya pada instansi pemeritahan baik pusat maupun daerah masih bersifat abstrak dan multi tafsir untuk dimaknai sehingga menyulitkan dalam melakukan pencegahan dan penindakan praktik korupsi kampanye tersebut. Sebab, selain ASN dan Pejabat Negara, di instansi pemerintahan juga ditemukan staf ahli dan staf khusus pejabat negara, tim khusus dan tim ahli atau dengan sebutan lainnya. Di satu sisi pejabat tersebut mendapat fasilitas dan gaji negara, sehingga dapat dikategorikan sebagai penyelenggara negara. Namun di sisi lain, kualifikasi, kedudukan dan tugasnya belum sepenuhnya jelas.

Sebetulnya jika ditelisik aturan norma di dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (UU ASN) perihal larangan keikutsertaan ASN dalam politik praktis secara tegas telah dijelaskan pada Pasal 2 huruf f, Pasal 9 ayat (2), dan Pasal 27 ayat (4) huruf b yang menjelaskan bahwa, salah satu asas penyelenggaraan kebijakan dan manajemen ASN adalah netralitas atau tidak memihak. Selain itu, Pegawai ASN harus bebas dari pengaruh dan intervensi semua golongan dan partai politik, serta dapat diberhentikan dengan tidak hormat karena menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik. Dengan demikian, penyelenggara negara ataupun ASN dilarang melakukan persekongkolan politik apalagi mengatasnamakan jabatan untuk turut serta dalam berkampanye. Sehingga marwah untuk mengabdikan pada negara tidak pupus hanya karena membantu atau mendukung pasangan calon atau peserta pemilu.

### 3. Kesimpulan

Pengaturan soal larangan dan batasan penyelenggara negara untuk turut serta berkampanye sudah tergolong cukup jelas dan dapat dipahami oleh semua kalangan. Hanya saja, masih terdapat pengaturan di dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum yang belum sinkron dan harmonis terhadap Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 khususnya mengatur secara detail dan spesifik soal jenis penyelenggara negara seperti apa yang dilarang dan dibatasi haknya untuk ikut serta dalam kampanye. Agar kebijakan ini tidak menimbulkan dualisme yang berujung pada aroma kampanye negatif, maka diperlukan pondasi hukum yang jelas dan responsif



dengan mempertimbangkan sejumlah risiko yang ditimbulkan oleh praktik korupsi kampanye tersebut.

Selain itu, perlu kejelasan yang detail dan spesifik terkait bentuk, jenis, dan batasan sebuah kampanye yang dianggap sebagai kampanye negatif (*negative campaign*) yang dilakukan oleh penyelenggara negara, sehingga nomenklatur dan klasifikasi dalam pemberian sanksi tidak bersifat *obscuur*. Merangkum dari penjelasan di atas, maka pengaturan pencegahan dan penindakan terhadap praktik korupsi kampanye harus di tata ulang melalui revisi UU Pemilu, Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 2018 tentang Tata Cara Pengunduran Diri, Permintaan Izin serta Cuti Dalam Pelaksanaan Kampanye Pemilu, dan Peraturan KPU Nomor 23 Tahun 2018 tentang Kampanye Pemilihan Umum. Di samping itu, diperlukan juga pengaturan sanksi yang tegas dan konkrit bagi penyelenggara negara baik ASN, Non-ASN, TNI/Polri, termasuk Pejabat Negara lainnya yang turut serta mendukung pasangan calon/peserta pemilu.

## DAFTAR PUSTAKA

### BUKU

- Amsari, Feri. (2018). *Pemberantasan Kampanye Negatif Di Sumatera Barat Melalui Pendekatan Hukum Pidana Pemilu Dalam Rangka Menyiasati Pilkada Serentak Tahun 2018*. Padang : Pusat Studi Konstitusi (PUSaKO) Fakultas Hukum Universitas Andalas.
- Ayoub, Ayman & Andrew Ellis (Ed.). (2010). *Electoral Justice : The International IDEA Handbook*. Stockholm : International IDEA.
- Bari, Abdul Azed. (2000). *Sistem-Sistem Pemilihan Umum : Suatu Himpunan Pemikiran*. Jakarta : Badan Penerbit FH UI.
- Birch, Sarah, & Muchlinski, D. (2018). Electoral Violence: Patterns and Trends. In H. A. Garnett, & M. Zavadskaya, *Electoral Integrity and Political Regimes* (p. Chapter 6). New York: Routledge.
- Busroh, Abu Daud, dkk. (1994). *Asas-Asas Hukum Tata Negara*. Jakarta : Ghalia Indonesia.
- International, IDEA, (2010). *Standar Internasional untuk Pemilihan Umum, Pedoman Peninjauan Kembali Kerangka Hukum Pemilu, Seri Buku Panduan*, Jakarta : IDEA Internasional.
- Mustafa, Delly. (2013). *Birokrasi Pemerintahan*. Bandung : Alfa Beta.



- Norris, P., Frank, R. W., & Martínez, F. (2014, Oktober). Measuring Electoral Integrity around the World: A New Dataset. *Political Science & Politics*.
- Radjab, Dasril. (1994). *Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta : PT. Rineka Cipta.
- Soekanto, Soerjono & Mamudji, Sri. (2006). *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta : Rajagrafindo Persada.
- Watch, Indonesia Corruption. (2014). *Panduan Pemantauan Korupsi Pemilu*. Jakarta : Indonesia Corruption Watch.

### JURNAL, PENELITIAN & TULISAN

- Andalas, Pusat Studi Konstitusi (PUSaKO) Fakultas Hukum Universitas. (2019). *Pelanggaran Pemilihan Umum Serentak Tahun 2019*, Padang : Pusat Studi Konstitusi (PUSaKO) Fakultas Hukum Universitas Andalas.
- Beirne, Piers & Messerschmidt, James. (1995). *Criminology: A Sociological Approach*, 2<sup>nd</sup> edition. Oxford: Harcourt Brage College Publishers.
- Birch, Sarah. (2011). *Electoral Corruption*. Institute for Democracy and Conflict Resolution.
- Elklit, Jorgen & Svensson, Palle. (1997). 'What makes elections free and fair?'. *Journal of Democracy*, Volume 8, Number 3 July 1997. h. 32-46. Michael Callen and James D. Long. *Institutional Corruption and Election Fraud*. *The American Economic Review* 2015, Vol. 105 No. 1 January 2005.
- Fahmi, Khairul. (2019). *Pembedaan Dan Pembatasan Hak Pilih Dalam Mewujudkan Pemilihan Umum Yang Adil Dan Berintegritas*. Disertasi Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada. Yogyakarta : Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada.
- Rahmatunnisa, Mudiwati. (2017). *Mengapa Integritas Pemilu Penting ?*, *Jurnal Bawaslu*, Volume 3, Nomor 1, Tahun 2017, Jakarta : Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia.
- Wardhana, Allan Fatchan Gani. (2018). *Integritas Pemilu*, *Koran Sindo*, 18 Mei 2018.

