

BAB I PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pada negara demokratis terdapat mekanisme pengisian jabatan pemerintahan yang bersifat politis yang disebut sebagai pemilihan umum. Dalam sistem hukum Indonesia, pemilihan umum diberikan definisi pada Pasal 1 angka 1 UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (selanjutnya disebut UU No. 7/2017) yang berbunyi “Pemilihan Umum yang selanjutnya disebut Pemilu 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”.

Terdapat beberapa tahapan proses pada penyelenggaraan pemilihan umum, yang mana salah satu tahapan dari proses tersebut adalah masa kampanye. Hal demikian dapat dilihat Pasal 3 Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 3 Tahun 2022 tentang Tahapan dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Umum Tahun 2024 (selanjutnya disebut PKPU No. 3/2022) yang pada pokoknya berbunyi “Tahapan penyelenggaraan Pemilu meliputi: g. masa Kampanye Pemilu”. Kampanye sendiri diberikan definisi pada Pasal 1 angka 18 Peraturan Komisi Pemilihan Umum No. 15 Tahun 2023 Tentang Kampanye Pemilihan Umum (selanjutnya disebut PKPU No. 15/2023) yang berbunyi “Kampanye Pemilu adalah kegiatan peserta Pemilu

atau pihak lain yang ditunjuk oleh peserta Pemilu untuk meyakinkan pemilih dengan menawarkan visi, misi, program dan/atau citra diri peserta Pemilu”.

Kampanye merupakan bagian dari pemilihan umum, dengan demikian maka pelaksanaannya juga berdasarkan pada asas pemilihan umum sebagaimana diatur pada Pasal 2 UU No. 7/2017 yang berbunyi “Pemilu dilaksanakan berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil”. Dalam hal ini akan dibahas mengenai salah satu asas pemilu yang diatur pada pasal tersebut, yaitu asas keadilan. Asas keadilan dalam pemilu diberikan pengaturan lebih lanjut pada Pasal 282 UU No. 7/2017 diatur sebagai berikut “Pejabat negara, pejabat struktural, dan pejabat fungsional dalam jabatan negeri, serta kepala desa dilarang membuat keputusan dan/atau melakukan tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu Peserta Pemilu selama masa Kampanye”.

Larangan pejabat negara tersebut sejalan dengan persyaratan keikutsertaan kampanye bagi pejabat negara dalam lingkup eksekutif. Hal ini diatur pada Pasal 281 ayat (1) UU No. 7/2017 yang berbunyi “Kampanye Pemilu yang mengikutsertakan Presiden, Wakil Presiden, menteri, gubernur, wakil gubernur, bupati, wakil bupati, walikota, dan wakil walikota harus memenuhi ketentuan: a. tidak menggunakan fasilitas dalam jabatannya, kecuali fasilitas pengamanan bagi pejabat negara sebagaimana diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan; dan b. menjalani cuti di luar tanggungan negara”. Meskipun terdapat pembatasan keikutsertaan pejabat negara, berkaitan dengan hal tersebut terdapat permasalahan pada Pasal 299 ayat (3) huruf b dan c UU No. 7/2017 yang berbunyi “Pejabat negara lainnya yang bukan berstatus sebagai anggota Partai Politik dapat melaksanakan Kampanye apabila yang bersangkutan sebagai: b. anggota tim

kampanye yang sudah didaftarkan ke KPU; atau c. pelaksana kampanye yang sudah didaftarkan ke KPU”.

Ruang lingkup pejabat negara pada Pasal tersebut sangat luas, namun dalam hal ini jika dipahami pejabat negara sebagai pemimpin di daerah secara yuridis disebut sebagai kepala daerah. Sesuai dengan aturan tersebut kepala daerah yang melaksanakan kampanye diatur pada Pasal 303 ayat (1) UU No. 7/2017 yang berbunyi “Gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, atau walikota dan wakil walikota sebagai anggota tim kampanye dan/atau pelaksana kampanye sebagaimana dimaksud dalam Pasal 299 ayat (3) huruf b dan huruf c dapat diberikan cuti”.

Pada aturan tersebut terdapat permasalahan yaitu kepala daerah dalam melaksanakan kampanye tidak dibatasi hanya sebagai kepala daerah petahana, yang berbeda dengan presiden dalam melaksanakan kampanye dibatasi hanya untuk presiden sebagai calon presiden pada pemilihan umum. Permasalahan berikutnya adalah cuti yang diberikan kepada kepala daerah untuk melaksanakan kampanye merupakan wewenang diskresi yang ditandai dengan kata “dapat”. Aturan tersebut memberikan kebebasan kepada kepala daerah untuk mengajukan cuti atau tidak, dan juga memberikan kebebasan kepada KPU untuk memberikan cuti atau tidak kepada kepala daerah. Pada saat kepala daerah melaksanakan kampanye tanpa diberikan cuti, artinya tetap melekat segala kewenangan yang dimiliki oleh kepala daerah. Hal ini menjadi problematika, dikarenakan menjadikan ketidakseimbangan dalam meyakinkan pemilih dalam pelaksanaan kampanye pemilihan umum.

Secara yuridis pelaksanaan kampanye pemilihan umum dilaksanakan oleh pelaksana kampanye. Hal demikian diatur pada Pasal 268 ayat (1) UU No. 7/2017 yang berbunyi “Kampanye Pemilu dilaksanakan oleh pelaksana kampanye”. Definisi dari pelaksana kampanye dapat dilihat pada Pasal 1 angka 19 PKPU No. 15/2023 yang berbunyi ”Pelaksana Kampanye Pemilu adalah Peserta Pemilu dan pihak yang ditunjuk oleh Peserta Pemilu untuk melakukan kegiatan Kampanye Pemilu”. Kemudian pada Pasal 282 ayat (2) UU No. 7/2017 menyebutkan “Kampanye Pemilu diikuti oleh peserta kampanye”. Berikutnya pada Pasal 273 UU No. 7/2017 disebutkan “Peserta Kampanye Pemilu terdiri atas anggota masyarakat”.

Aturan tersebut memberikan kejelasan para pihak yang melaksanakan kampanye pemilihan umum. Hal demikian diberikan penegasan pada Pasal 272 ayat (1) UU No. 7/2017 yang berbunyi “Pelaksana Kampanye Pemilu dan tim kampanye sebagaimana dimaksud dalam Pasal 269, Pasal 270, dan Pasal 271 harus didaftarkan pada KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota”. Dalam hal ini terdapat beberapa pihak yang melaksanakan kampanye pemilihan umum yang didaftarkan pada KPU. Meskipun demikian, yang menjadi permasalahan dalam hal ini adalah kepala daerah dalam melaksanakan/ikut serta dalam kampanye tidak diatur secara jelas kedudukannya apakah sebagai pelaksana kampanye atau tergabung dalam tim kampanye pemilihan umum.

1.2 Rumusan Masalah

Rumusan permasalahan hukum yang dapat disusun berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan adalah sebagai berikut:

- 1.2.1 Bagaimana perbedaan antara kedudukan pejabat negara sebagai pelaksana kampanye dan tim kampanye pada penyelenggaraan pemilihan umum?
- 1.2.2 Bagaimana batasan tindakan pemerintah melarang penggunaan fasilitas bagi pejabat negara sebagai pelaksana kampanye dan tim kampanye pada penyelenggaraan pemilihan umum?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian yang ingin dicapai oleh calon peneliti adalah sebagai berikut:

- 1.3.1 Untuk mengetahui dan mempelajari perbedaan kedudukan antara kepala daerah sebagai pelaksana kampanye dan tim kampanye pada penyelenggaraan pemilihan umum.
- 1.3.2 Untuk mengetahui dan memahami bentuk batasan tindakan pemerintah melarang penggunaan fasilitas bagi pejabat negara sebagai pelaksana kampanye dan tim kampanye pada penyelenggaraan pemilihan umum?

1.4 Kegunaan Penelitian

Penelitian ini secara garis besar dapat diharapkan dapat memberikan kegunaan manfaat baik itu secara fungsi teoritis maupun fungsi praktis:

Adapun fungsi teoritis adalah dari penelitian ini adalah:

- A. Kegunaan Teoritis, Dengan adanya penelitian ini dapat di harapkan memberikan sebagai sumbangan pemikiran ilmiah dan pengembangan ilmu hukum dalam melengkapi kajian yang mengarah pada ilmu pengetahuan dan wawasan mengenai pemilihan kepala daerah khususnya

dalam mengawal pemimpin kepala daerah dalam melaksanakan kampanye didasarkan dengan ilmu dan teori hukum.

B. Kegunaan Praktis

Adapun Kegunaan Praktis dari Penelitian ini adalah:

1. Bagi Peneliti:

Dengan Adanya peneliti ini dapat di harapkan menjadi salah satu pandangan atau memperluas ilmu pengetahuan tentang pemilihan kepala daerah yang ikut serta dalam tim kampanye pemilihan umum

2 Bagi Pemerintah Daerah:

Dengan Adanya peneliti ini dapat diharapkan menjadi salah satu cambukan dan alarm kenetralan yang bermanfaat bagi Kepala Derah Sebagai dorongan edukasi kepada kepala daerah agar bersikap sesuai regulasi tentang menyikapi btasan dalm melaksanakan kampanye.

1.5 Keaslian Penelitian

No.	Judul Penelitian Sebelumnya	Rumusan Masalah Penelitian Sebelumnya	Isu Hukum Penelitian Sebelumnya	Perbedaan Dengan Tugas Akhir Yang Disusulkan
1.	Politik Hukum Pengaturan Kampanye Berbasis Keadilan Dalam Pemilihan Umum Di Indonesia.	Bagaimana implementasi peraturan perundangan yang mengatur kampanye politik dalam pemilihan umum di Indonesia, terutama terkait dengan aspek keadilan dan berkeadilan dalam proses kampanye? Apa saja hambatan-hambatan yang muncul dalam menciptakan keadilan dalam kampanye politik di Indonesia,	Transparansi sumber pendanaan kampanye pemilihan umum dan pemerataan akses media terhadap masing-masing partai politik peserta pemilihan umum	Membahas kedudukan dan batasan tindakan pemerintah terhadap kepala daerah sebagai pelaksana kampanye dan tim kampanye pemilihan umum

		termasuk terkait dengan pengaturan dana kampanye, akses media, dan isu-isu pendukung lainnya? ¹		
2.	Kualifikasi Politik Uang dan Strategi Hukum Dan Kultural Atas Pencegahan Politik Uang Dalam Pemilihan Umum	Apakah tindakan mendatangkan massa/masyarakat dalam jumlah yang besar pada kegiatan kampanye terbuka dengan memberikan uang kepada masyarakat dapat dikategorikan politik uang? Apakah instrumen hukum terkait pencegahan politik uang sudah efektif dan bagaimana strategi kultural pencegahan politik uang? ²	Efektifitas instrumen hukum tentang pencegahan terjadinya politik uang dan pemahaman masyarakat akan hukum bagi pemberi dan penerima politik uang dalam pemilu	Membahas kedudukan dan batasan tindakan pemerintah terhadap kepala daerah sebagai pelaksana kampanye dan tim kampanye pemilihan umum
3.	Netralitas Aparatur Sipil Negara Dalam Pemilihan Umum	konsep hak politik yang dimiliki oleh Aparatur Sipil Negara sebagai Warga Negara dalam pemilihan umum dan konsep netralitas Aparatur Sipil Negara dalam pemilihan umum menurut Ketentuan Hukum Nasional. ³	Ketidaknetralan Aparatur Sipil Negara dalam pelaksanaan pemilihan kepala daerah	Membahas kedudukan dan batasan tindakan pemerintah terhadap kepala daerah sebagai pelaksana kampanye dan tim kampanye pemilihan umum

1.6 Metode Penelitian

1.6.1 Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini adalah penelitian hukum normatif. Penelitian Hukum Normatif ini Metode pendekatan yang digunakan adalah pendekatan perundang-

¹ Fakhry Amin and Ester Getah Hayatulah, "Politik Hukum Pengaturan Kampanye Berbasis Keadilan Dalam Pemilihan Umum Di Indonesia," *Jurnal Supremasi* Vol. 14, no. 1 (2024), hlm. 4.

² Muhammad Hoiru Nail, "Kualifikasi Politik Uang Dan Strategi Hukum Dan Kultural Atas Pencegahan Politik Uang Dalam Pemilihan Umum," *Jurnal Yuridis* Vol. 5, no. 2 (2019), hlm. 249.

³ Muh. Sadli Sabir, "Netralitas Aparatur Sipil Negara Dalam Pemilihan Umum" Vol. 5, no. 1 (2023), hlm. 30.

undangan dan pendekatan konseptual tentang Bentuk Batasan Tindakan Pemerintah Terhadap Kepala Daerah dalam Melaksanakan Kampanye Pemilihan Umum. Mempelajari akibat yang disebabkan dari tindakan dan Batasan dari Seorang Pemimpin Kepala Daerah dalam Melaksanakan Kampanye Pemilihan Umum.

1.6.2 Metode Pendekatan

1.6.2.1 Pendekatan Perundang-Undangan

Pendekatan aturan yang krusial ini ditunjukkan dalam hal dimana aturan adalah asal hukum yang mendasar memerlukan suatu proses penelaahan terhadap setiap norma hukum yang terkandung dalam peraturan aturan yang berlaku. Pendekatan ini dilakukan dengan cara menelaah semua undang-undang dan regulasi yang berkaitan dengan isu hukum yang sedang diteliti. Pendekatan ini merupakan penelitian hukum yang pertama dalam pendekatan perundang-undangan.

1.6.2.2 Pendekatan Historis

Pendekatan historis ini dilaksanakan dengan cara menelaah latar belakang hal yang dipelajari dan perkembangan isu yang di hadapi. Telaah ini diperlukan saat peneliti ingin mengungkapkan filosofis dan pola pikir dari sesuatu yang dipelajari saat isu yang diteliti relevan dengan masa kini.

1.6.3 Teknik Pengumpulan Data

1.6.3.1 Data Hukum Primer

Penelitian ini menggunakan bahan hukum primer yang merupakan bahan hukum yang bersifat otoritatif, artinya mempunyai otoritas. Bahan-bahan hukum primer pada penelitian ini mencakup dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim. Bahan hukum primer terdiri dari peraturan perundang-undangan yaitu:

- a. Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945
- b. Undang-Undang Nomor pada Pasal 1 angka 1 UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum
- c. Undang-Undang Pasal 3 Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 3 Tahun 2022 tentang Tahapan dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Umum Tahun 2024

1.6.3.2 Data Hukum Sekunder

Penelitian ini menggunakan data sekunder dengan cara pengolaan data yang diperoleh secara tidak langsung, atau melalui kitab-kitab, buku-buku, dan dokumen lainnya.

- a. Undang-Undang Pemilu
- b. Pasal 299 ayat (3) huruf b dan c UU No. 7/2017

1.6.4 Metode Analisis Data

1.6.4.1 Metode Analisis Kualitatif

Adapun data dalam penelitian kualitatif dilakukan pada saat pengumpulan data berlangsung dan setelah selesai dilakukan pada saat pengumpulan data berlangsung, dan setelah selesai pengumpulan data dalam

periode tertentu. Analisis data dilakukan secara kualitatif mengacu pada norma hukum yang terdapat dalam berbagai peraturan perundang-undangan. Metode analisis yuridis kualitatif, yaitu berupa interpretasi mendalam tentang bahan-bahan hukum sebagaimana lazimnya penelitian hukum normatif. Hasil analisis tersebut akan penulis hubungkan dengan permasalahan dalam penelitian ini untuk menghasilkan suatu penelitian obyektif guna menjawab permasalahan dalam penelitian.