

## ***Evaluasi Penyelenggaraan Kampanye Pemilu: Problematika Dualitas Pengaturan Unsur Iklan Kampanye\****

**Gunawan A. Tauda**

Fakultas Hukum, Universitas Khairun

*E-mail:* gunawan.tauda@gmail.com

### **Abstrak**

Pada praktik penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019 lalu, pengaturan mengenai unsur iklan kampanye pemilu secara substansial diatur secara berbeda oleh KPU sebagai pelaksana pemilu dan Bawaslu sebagai pengawas pemilu, sehingga perlu dianalisis dualitas pengaturan dimaksud dan kesesuaiannya terhadap Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Hasil kajian menunjukkan bahwa keberlakuan Pasal 37 ayat (2) PKPU Nomor 23 Tahun 2018 yang menentukan: “Materi Iklan Kampanye sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling sedikit memuat visi, misi, dan program Peserta Pemilu”, berkesesuaian dengan pengaturan pada Undang-Undang Pemilu. Sedangkan, keberlakuan Pasal 1 angka 25 Perbawaslu Nomor 28 Tahun 2018 yang menentukan: “Citra Diri adalah setiap alat peraga atau materi lainnya yang mengandung unsur logo dan/atau gambar serta nomor urut Peserta Pemilu”, tidak sesuai dengan pengaturan pada Undang-Undang Pemilu sepanjang terbatas pada pengawasan terhadap pelaksanaan iklan kampanye pemilu sebelum Masa Tenang. Meskipun konsep citra diri tidak dapat diterapkan pada peristiwa hukum konkrit kepemiluan pada rentang waktu dimaksud, keberlakuannya mengikat sepanjang dimaknai terbatas pada aspek pengawasan terhadap pemberitaan dan penyiaran iklan kampanye oleh media selama Masa Tenang. Dualitas tersebut berdampak secara signifikan terhadap melemahnya upaya penindakan pelanggaran kampanye pemilu melalui iklan kampanye di media oleh Bawaslu. Akar permasalahan dualitas pengaturan dimaksud terletak pada kelalaian pembentuk undang-undang dalam menormakan konsep citra diri Peserta Pemilu dalam ketentuan Pasal 274 ayat (1) Undang-Undang Pemilu.

**Kata Kunci:** KPU, Bawaslu, Pemilihan Umum, Iklan Kampanye, Citra Diri.

### **Pendahuluan**

Pasal 1 angka 35 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 (Undang-Undang Pemilu) mendefinisikan Kampanye Pemilu sebagai kegiatan

---

\* Paper yang diikutkan pada Call For Paper Evaluasi Pemilu Serentak ini telah dipublikasikan pada Jurnal Legislasi Indonesia Vol 16 No. 3 – 30 September 2019 dengan Judul: “Problematika Dualitas Pengaturan Unsur Iklan Kampanye Pemilihan Umum (Keberlakuan Frasa “Visi, Misi, Dan Program” Dalam PKPU 23 Tahun 2018, Versus “Citra Diri” dalam Perbawaslu 28 Tahun 2018)”. Penulis menganggap perlu untuk mengikutkan paper ini guna memberikan kontribusi pemikiran dalam konteks tata kelola pemilu di Indonesia.

Peserta Pemilu atau pihak lain yang ditunjuk oleh Peserta Pemilu untuk meyakinkan Pemilih dengan menawarkan visi, misi, program dan/atau citra diri Peserta Pemilu. Berdasarkan ketentuan tersebut, frasa “visi, misi, program dan/atau citra diri Peserta Pemilu” secara tegas termaknai sebagai ketentuan yang bersifat alternatif, dalam artian unsur “visi, misi, program”, dapat saling menggantikan dengan unsur “citra diri”, ataupun bersifat kumulatif, dalam artian unsur “visi, misi, program” menyatu dengan unsur “citra diri”. Penggunaan kata “atau” pada pengertian kampanye pemilu di atas perlu digarisbawahi karena berkonsekuensi terhadap keterpenuhan unsur kampanye pemilu, secara spesifik iklan kampanye pemilu, dalam penegakan hukum pemilu, baik oleh Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu), maupun Komisi Pemilihan Umum (KPU).

Pada tatanan praktik penegakan hukum pemilu, secara spesifik pada Pemilu Serentak 2019 yang telah dilaksanakan pada 17 April lalu, penjabaran lebih lanjut mengenai unsur iklan kampanye Pemilu dimaksud secara substansial diatur secara berbeda arah pengaturannya oleh KPU sebagai pelaksana Pemilu dan Bawaslu sebagai pengawas Pemilu. Hal ini tercermin dalam Pasal 37 ayat (2) Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 23 Tahun 2018, sebagaimana diubah terakhir dengan PKPU 33 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua atas PKPU Nomor 23 Tahun 2018 tentang kampanye Pemilihan Umum (PKPU 23 Tahun 2018), yang menentukan: “Materi Iklan Kampanye sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling sedikit memuat visi, misi, dan program Peserta Pemilu.” Sebelumnya, Pasal 37 ayat (1) PKPU 23 Tahun 2018, menentukan: “Peserta Pemilu dapat melakukan Kampanye melalui Iklan Kampanye di media cetak, media elektronik, media dalam jaringan, dan media sosial sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23 ayat (1) huruf e dan huruf f, serta lembaga penyiaran.” Sedangkan dalam melaksanakan pengawasan kampanye pemilu, termasuk pula di dalamnya iklan kampanye pemilu, Bawaslu memperkenalkan konsep baru yang disebut unsur “Citra Diri” yang

bersifat alternatif penggunaannya terhadap “visi, misi, dan program” Peserta Pemilu. Berdasarkan Peraturan Badan Pengawas Pemilu Nomor 28 Tahun 2018 tentang Pengawasan Kampanye Pemilihan Umum (Perbawaslu 28 Tahun 2018) yang diundangkan pada tanggal 14 September 2018, dalam Pasal 1 angka 25, Citra Diri adalah setiap alat peraga atau materi lainnya yang mengandung unsur logo dan/atau gambar serta nomor urut Peserta Pemilu.

Frasa “paling sedikit” dalam Pasal 37 ayat (2) PKPU 23 Tahun 2018 di atas bersifat kumulatif, dalam artian untuk dikategorikan sebagai iklan kampanye pemilu, materi kampanye pemilu tersebut minimal harus memuat unsur “visi, misi, dan program” Peserta Pemilu. Hal ini berkonsekuensi logis bahwa setiap materi iklan kampanye Peserta Pemilu yang tidak memuat unsur “visi, misi, dan program” tidak dapat dikategorikan atau tidak memenuhi unsur normatif sebagai materi iklan kampanye pemilu. Tak pelak, dalam penindakan pelanggaran pemilu, pengaturan demikian tidak mencerminkan suatu keadilan pemilu. Peserta Pemilu dapat dengan mudahnya menampilkan citra diri pada iklan kampanye pemilu di luar jadwal yang ditentukan ataupun dalam jadwal yang ditentukan (24 Maret 2019—13 April 2019), baik melalui media cetak maupun media penyiaran, namun sangat mungkin tidak dapat dikenai sanksi pelanggaran pemilu sebagaimana diatur dalam UU Pemilu.

Misalnya, dugaan pelanggaran ketentuan Pasal 492 UU Pemilu yang menentukan: “Setiap orang yang dengan sengaja melakukan Kampanye Pemilu di luar jadwal yang telah ditetapkan oleh KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota untuk setiap Peserta Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 276 ayat (2), dipidana dengan pidana kurungan paling lama 1 (satu) tahun dan denda paling banyak Rp12.000.000,00 (dua belas juta rupiah).” Frasa melakukan kampanye pemilu diluar jadwal dalam ketentuan ini merujuk pada Pasal 276 ayat (2) UU Pemilu yang menentukan: “Kampanye Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 275 ayat (1) huruf f iklan media massa

elektronik, dan internet dan huruf g dilaksanakan selama 21 (dua puluh satu) hari dan berakhir sampai dengan dimulainya Masa Tenang.” Salah satu unsur sentral dari Pasal 492 di atas yang perlu dianalisis keterpenuhan unsurnya adalah frasa “Kampanye Pemilu”, yang apabila dianalisis menggunakan perspektif Pasal 37 ayat (2) PKPU 23 Tahun 2018, temuan atau laporan dugaan pelanggaran pidana pemilu yang materi iklan kampanye pemilunya tidak memuat visi, misi, dan program Peserta Pemilu namun memuat citra diri Peserta Pemilu, “tidak dapat” dikategorikan sebagai materi iklan kampanye pemilu, sehingga pelakunya dapat lolos dari jeratan sanksi. Hal berbeda apabila dianalisis menggunakan perspektif Pasal 1 angka 25 Perbawaslu 28 Tahun 2018 yang dalam temuan atau laporan dugaan pelanggaran pidana pemilu yang materi iklan kampanye pemilunya tidak memuat visi, misi, dan program Peserta Pemilu namun memuat citra diri Peserta Pemilu, “dapat” dikategorikan sebagai materi iklan kampanye pemilu.

Problematika dualitas pengaturan unsur iklan kampanye di atas, pada tatanan praktik penegakan hukum pemilu, menimbulkan perbedaan persepsi dan penafsiran mengenai penegakan hukum pemilu antara KPU dengan Bawaslu, dan bahkan internal Sentra Penegakan Hukum Terpadu (Gakkumdu), yang keanggotaannya terdiri dari atas; Pengawas Pemilu, Penyidik, dan Jaksa. Permasalahan dimaksud merupakan realitas penegakan hukum pemilu kontemporer, secara spesifik pada level penindakan dugaan pelanggaran kampanye pemilu yang ditangani oleh Sentra Gakkumdu, baik di level Gakkumdu, Gakkumdu Provinsi, maupun Gakkumdu Kabupaten/Kota. Singkatnya, terkait keberlakuan unsur materi iklan kampanye pemilu, terdapat dualitas pengaturan yang oleh KPU arah pengaturannya bersifat kumulatif, sedangkan Bawaslu arah pengaturannya bersifat alternatif. Dualitas pengaturan dimaksud menunjukkan bahwa, desain pengaturan peraturan perundang-undangan mengenai kampanye pemilu masih menyisakan persoalan yang perlu diatasi.

Berdasarkan latar belakang tersebut, maka perlu dikaji lebih lanjut mengenai dualitas pengaturan unsur iklan kampanye pemilihan umum melalui iklan kampanye di media massa cetak, media daring (*online*), media sosial, dan lembaga penyiaran. Adapun rumusan masalah dalam penelitian ini yaitu, bagaimana kesesuaian antara Pasal 37 ayat (2) Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 23 Tahun 2018 dengan Pasal 1 angka 25 Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 28 Tahun 2018, terhadap Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum?

Untuk menjawab rumusan masalah di atas, digunakan metode penelitian hukum normatif. Menurut Soerjono Soekanto dan dan Sri Mamudji (2010), jenis penelitian ini dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder belaka yang mencakup penelitian terhadap asas-asas hukum, sistematik hukum, sinkronisasi hukum secara vertikal dan horisontal, perbandingan hukum, dan sejarah hukum. Di samping itu, penelitian ini juga menggunakan tiga pendekatan, yaitu pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan perbandingan (*comparative approach*), dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*) (Marzuki, 2010, p. 93). Pendekatan perundang-undangan ditunjukkan oleh penggunaan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, Peraturan Komisi Pemilihan Umum, dan Peraturan Badan Pengawas Pemilu yang terkait dengan variabel penelitian, khususnya tentang pengaturan kampanye pemilihan umum. Pendekatan perbandingan ditunjukkan melalui kajian perbandingan antara unsur-unsur iklan kampanye pemilihan umum dalam PKPU dengan Perbawaslu. Sedangkan pendekatan konseptual penelitian dilakukan dengan cara menelaah konsep-konsep yang berkembang dalam pemaknaan unsur-unsur iklan kampanye pemilihan umum.

## **Desain Keberadaan PKPU dan Perbawaslu dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan**

Dalam sistem norma hukum Negara Republik Indonesia, norma-norma hukum yang berlaku, berada dalam suatu sistem hierarkis yang berlapis dan berjenjang sekaligus berkelompok, dimana norma tersebut selalu berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, dan norma hukum yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma hukum yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma dasar negara (*Staatfundamentalnorm*) Republik Indonesia, yaitu: Pancasila (Farida, 2011, p. 57). Hierarki peraturan perundang-undangan bertujuan menentukan derajat masing-masing agar tercipta sistem peraturan perundang-undangan yang harmonis (adanya keselarasan, kecocokan, keserasian, keseimbangan), sedangkan tidak harmonis adalah adanya batasan-batasan perbedaan, hal-hal yang bertegangan, dan kejanggalan. Demikian pula pengaturan norma mengenai kampanye pemilu yang diatur dalam PKPU dan Perbawaslu, selain bersumber pada norma hukum yang lebih tinggi dalam UU Nomor 7 Tahun 2017, juga idealnya berada dalam suatu kondisi sistem peraturan perundang-undangan yang harmonis.

PKPU dan Perbawaslu sebagai peraturan perundang-undangan (*regelling*) merupakan bagian integral dari piramida besar hukum pemilu dalam sistem norma hukum Negara Republik Indonesia yang berada dalam suatu sistem hierarkis yang berlapis-lapis dan berjenjang sekaligus berkelompok-kelompok, sebagaimana terilustrasi pada gambar berikut.

Gambar 1.  
Piramida Hukum Pemilihan Umum



Piramida di atas menunjukkan bahwa PKPU dan Perbawaslu sebagai produk hukum dari lembaga penyelenggara pemilu yang berkedudukan setara, secara protokoler berkedudukan sejajar di bawah UU Pemilu. Hal ini berkesesuaian dengan Pasal 1 angka 7 UU Pemilu yang menentukan bahwa KPU, Bawaslu dan DKPP, ketiganya merupakan lembaga Penyelenggara Pemilu sebagai satu kesatuan fungsi Penyelenggaraan Pemilu. Baik PKPU maupun Perbawaslu dalam praktik penegakan hukum pemilu, sebagai peraturan pelaksanaan dari UU Pemilu materi muatan, dan arah pengaturannya tidak dapat mengurangi ataupun menambahkan substansi pengaturan dari UU Pemilu. Dengan kata lain, tanpa adanya delegasi atau perintah pembentukan dari UU Pemilu, baik KPU maupun Bawaslu tidak dapat membentuk PKPU atau Perbawaslu secara otonom. Konsekuensi logisnya, berdasarkan piramida di atas, apabila terjadi disharmoni atau perbedaan pengaturan pada satu obyek pengaturan yang sama antara

PKPU versus Perbawaslu, maka solusi keberlakuannya ditentukan berdasarkan pengaturan yang ada pada Pasal demi Pasal UU Pemilu.

Bila dikaji lebih lanjut, menarik untuk dicermati kedudukan PKPU dan Perbawaslu dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan menurut ketentuan Pasal 7 ayat (1) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan(UU 12 Tahun 2011), terdiri atas:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Peraturan Presiden;
6. Peraturan Daerah Provinsi; dan
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Berdasarkan ketentuan di atas, nomenklatur PKPU dan Perbawaslu tidak dapat ditemukan. Namun, PKPU dan Perbawaslu sebagai bagian dari hirarki peraturan perundang-undangan terlegitimasi secara yuridis dalam substansi Pasal selanjutnya, yaitu Pasal 8 ayat (1) dan ayat (2) UU 12 Tahun 2011. Ketentuan ayat (1) menyebutkan bahwa: jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat. Selanjutnya ketentuan ayat (2) menyebutkan bahwa Peraturan Perundang-

undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Berdasarkan ketentuan tersebut di atas, PKPU dan Perbawaslu dikategorikan sebagai peraturan yang ditetapkan oleh komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang. PKPU dan Perbawaslu diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat karena diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dalam hal ini UU Pemilu dan dibentuk berdasarkan kewenangan yang diberikan undang-undang kepada KPU dan Bawaslu.

PKPU merupakan bagian dari peraturan perundang-undangan yang menjadi kewenangan KPU untuk menyusunnya dalam rangka melaksanakan Pemilu. PKPU merupakan pelaksanaan peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud Pasal 75 ayat (1) UU Pemilu yang menentukan bahwa: “untuk menyelenggarakan Pemilu sebagaimana diatur dalam undang-undang ini, KPU membentuk Peraturan KPU dan Keputusan KPU (Tinangon, 2018).” Sedangkan Perbawaslu juga merupakan bagian dari peraturan perundang-undangan yang menjadi kewenangan Bawaslu untuk menyusunnya dalam rangka melaksanakan pengawasan Pemilu. Perbawaslu merupakan pelaksanaan peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud Pasal 145 ayat (1) UU Pemilu yang menentukan bahwa: “Untuk melaksanakan pengawasan Pemilu sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ini, Bawaslu membentuk Peraturan Bawaslu dan menetapkan keputusan Bawaslu.”

### **Kompleksitas Iklan Kampanye Pemilihan Umum dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum**

Iklan kampanye pemilu merupakan salah satu instrumen Kampanye Pemilu yang wajib digunakan oleh Peserta Pemilu dalam

metode kampanye melalui iklan media massa cetak, media massa elektronik, dan internet. Pengaturan mengenai iklan kampanye pemilu dalam UU Pemilu diatur dalam Bab VII mengenai Kampanye Pemilu, Bagian Keenam mengenai Pemberitaan, Penyiaran dan Iklan Kampanye, Paragraf 4 mengenai Iklan Kampanye, Pasal 291, Pasal 292, Pasal 293, Pasal 294, Pasal 295, Pasal 296, dan Pasal 297. Di antara pasal-pasal tersebut, Pasal 291 dan Pasal 297 merupakan pasal yang perlu dianalisis lebih lanjut, karena terkait dengan variabel penelitian ini. Pasal 291 ayat (1) menentukan: "Iklan Kampanye Pemilu dapat dilakukan oleh Peserta Pemilu di media massa cetak, media daring, media sosial, dan/atau lembaga penyiaran dalam bentuk iklan komersial dan/atau iklan layanan untuk masyarakat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 276 ayat (2)." Sedangkan Pasal 297 menentukan: "Ketentuan lebih lanjut mengenai pemberitaan, penyiaran, dan iklan Kampanye diatur dengan Peraturan KPU." Berdasarkan Pasal 297 ini, ditemukan sebuah pengaturan mendasar yang bersifat delegatif bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai iklan kampanye diatur dengan PKPU. Hal ini berkonsekuensi bahwa pengawasan terhadap iklan kampanye pemilihan umum oleh Bawaslu dilakukan mengacu atau berdasarkan pengaturan mengenai iklan kampanye pemilihan umum yang diatur dalam PKPU terlebih dahulu.

Iklan kampanye sendiri sebagai salah satu instrumen Kampanye Pemilu pengaturan materi muatannya terikat pada ketentuan dalam Pasal 274 ayat (1) UU Pemilu yang menentukan: "Materi kampanye meliputi: a. visi, misi, dan program Pasangan Calon untuk Kampanye Pemilu Presiden dan Wakil Presiden; b. visi, misi, dan program partai politik untuk Partai Politik Peserta Pemilu yang dilaksanakan oleh calon anggota DPR, anggota DPRD provinsi, dan anggota DPRD kabupaten/kota; dan c. visi, misi, dan program yang bersangkutan untuk kampanye Perseorangan yang dilaksanakan oleh calon anggota DPD." Berdasarkan ketentuan ini, dapat disimpulkan bahwa seluruh metode kampanye sebagaimana dimaksud dalam Pasal 275 ayat (1) UU

7 2017, termasuk pula di dalamnya kampanye melalui melalui iklan media massa cetak, media massa elektronik, dan internet, materi muatan kampanyenya, paling sedikit wajib menggunakan/berisikan “visi, misi, dan program” Peserta Pemilu.

Patut dicatat, ketentuan Pasal 275 ayat (1) di atas tidak satupun menyebutkan frasa “citra diri,” melainkan hanya disebutkan frasa “visi, misi, dan program.” Hemat penulis, ketentuan Pasal dimaksud tidak sejalan pengaturannya dengan pengertian kampanye pemilu sebagaimana ditentukan dalam Pasal 1 angka 35 UU Pemilu yang mendefinisikan Kampanye Pemilu sebagai 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. Penyajian materi kampanye pemilu untuk meyakinkan Pemilih, seharusnya tidak hanya berisikan visi, misi, program semata, tetapi dapat pula berupa citra diri Peserta Pemilu ataupun keduanya. Kelalaian pembentuk undang-undang dalam menormakan citra diri Peserta Pemilu dalam ketentuan dimaksud merupakan sebuah kesalahan strategis yang berpotensi memperlemah upaya penegakan hukum pemilu, baik oleh KPU maupun Bawaslu.

Potensi penegasian upaya penegakan hukum pemilu sebagaimana dimaksud di atas dapat terjadi melalui penayangan iklan politik nonkampanye di berbagai media (media massa cetak, media massa elektronik, dan internet) selama masa kampanye Pemilu 2019. Secara normatif, berdasarkan UU Pemilu, seluruh materi iklan kampanye pemilu, baik di media cetak, elektronik yang tidak memuat visi, misi, dan program Peserta Pemilu tidak dapat dikategorikan sebagai iklan kampanye pemilu, meskipun secara substantif materi muatan iklan tersebut sebenarnya mengandung sustansi pengenalan citra diri kepada masyarakat (Pemilih). Hal tersebut sejatinya merupakan bentuk pengingkaran terhadap asas Jujur dan Adil yang termaktub dalam UU Pemilu.

**Analisis Kesesuaian Dualitas Pengaturan Unsur Iklan Kampanye Pemilihan Umum dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum**

Sebagaimana diuraikan sebelumnya, terkait keberlakuan unsur materi iklan kampanye pemilu, dipastikan terdapat dualitas pengaturan yang oleh KPU arah pengaturannya bersifat kumulatif, sedangkan Bawaslu arah pengaturannya bersifat alternatif. Sederhananya terdapat perbedaan pengaturan antara Pasal 37 ayat (2) PKPU 23 Tahun 2018, dengan Pasal 1 angka 25 Perbawaslu 28 Tahun 2018. Untuk menganalisis validitas keberlakuan pengaturan-pengaturan di atas, mengacu pada Piramida Hukum Pemilihan Umum yang telah dijelaskan sebelumnya, apabila terjadi disharmoni atau perbedaan pengaturan pada satu obyek pengaturan yang sama antara PKPU versus Perbawaslu, maka solusi keberlakuannya ditentukan berdasarkan pengaturan pada peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi satu tingkat di atasnya, yang dalam hal ini adalah UU Pemilu. Guna memudahkan analisis validitas keberlakuan norma dimaksud terhadap UU Pemilu, berikut terpampang matrik perbandingan rumusan norma iklan kampanye pemilu yang relevan dengan variabel penelitian berikut ini.

Tabel 1.

Matrik Perbandingan Rumusan Norma terkait Iklan Kampanye Pemilu

No.	PKPU 23 Tahun 2018	Perbawaslu 28 Tahun 2018	Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017
1	Definisi Kampanye Pemilu		
	Kampanye Pemilu yang selanjutnya disebut Kampanye adalah kegiatan Peserta Pemilu atau pihak lain yang ditunjuk oleh Peserta Pemilu untuk meyakinkan Pemilih dengan menawarkan visi,	Kampanye Pemilu yang selanjutnya disebut Kampanye adalah kegiatan Peserta Pemilu atau pihak lain yang ditunjuk oleh Peserta Pemilu untuk meyakinkan Pemilih dengan menawarkan visi,	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

	misi, program, dan/atau citra diri Peserta Pemilu. (Pasal 1 angka 21)	misi, program, dan/atau citra diri Peserta Pemilu. (Pasal 1 angka 24)	Peserta Pemilu. (Pasal 1 angka 35)
2	<b>Definisi Iklan Kampanye</b>		
	Iklan Kampanye adalah penyampaian pesan kampanye melalui media cetak, media elektronik, media dalam jaringan, media sosial, dan lembaga penyiaran, berbentuk tulisan, gambar, animasi, promosi, suara, peragaan, sandiwara, debat, dan bentuk lainnya yang dimaksudkan untuk memperkenalkan Peserta Pemilu atau meyakinkan Pemilih memberi dukungan kepada Peserta Pemilu. (Pasal 1 angka 30)	Iklan Kampanye adalah penyampaian pesan Kampanye melalui media cetak, elektronik, dan internet berbentuk tulisan, gambar, animasi, promosi, suara, peragaan, sandiwara, debat, dan bentuk lainnya yang dimaksudkan untuk memperkenalkan Peserta Pemilu atau meyakinkan Pemilih memberi dukungan kepada Peserta Pemilu. (Pasal 1 angka 30)	Ketentuan lebih lanjut mengenai pemberitaan, penyiaran, dan <i>iklan Kampanye</i> diatur dengan Peraturan KPU. (Pasal 297)
3	<b>Pengaturan mengenai unsur Materi Kampanye</b>		
	Materi Kampanye meliputi: a. visi, misi, program, dan/atau citra diri Pasangan Calon untuk Kampanye Pemilu Presiden dan Wakil Presiden; b. visi, misi, program, dan/atau citra diri Partai Politik Peserta Pemilu untuk Kampanye yang	Pengawas Pemilu melaksanakan pengawasan untuk memastikan seluruh <i>materi</i> dan/atau ujaran <i>Kampanye</i> sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. (Pasal 18 ayat (1))	Materi kampanye meliputi: a. visi, misi, dan program Pasangan Calon untuk Kampanye Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, b. visi, misi, dan program partai politik untuk Partai Politik Peserta Pemilu yang dilaksanakan oleh calon anggota

	<p>dilaksanakan oleh Calon Anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten /Kota; dan</p> <p>c. visi, misi, program, dan/atau citra diri Calon Anggota DPD untuk Kampanye perseorangan yang dilaksanakan oleh Calon Anggota DPD.</p> <p>(Pasal 19 ayat (1))</p>		<p>DPR, anggota DPRD provinsi, dan anggota DPRD kabupaten/kota; dan</p> <p>c. visi, misi, dan program yang bersangkutan untuk kampanye Perseorangan yang dilaksanakan oleh calon anggota DPD.</p> <p>(Pasal 274 ayat (1))</p>
4	<b>Pengaturan mengenai Iklan Kampanye</b>		
	<p>Peserta Pemilu dapat melakukan Kampanye melalui Iklan Kampanye di media cetak, media elektronik, media dalam jaringan, dan media sosial sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23 ayat (1) huruf e dan huruf f, serta lembaga penyiaran.</p> <p>(Pasal 37 ayat (1))</p>	<p>Pengawas Pemilu melakukan pengawasan Iklan Kampanye melalui media cetak, elektronik, media dalam jaringan, Media Sosial dan internet...</p> <p>(Pasal 28 ayat (1))</p>	<p>Ketentuan lebih lanjut mengenai pemberitaan, penyiaran, dan <i>iklan Kampanye</i> diatur dengan Peraturan KPU.</p> <p>(Pasal 297)</p>
5	<b>Pengaturan mengenai unsur Materi Iklan Kampanye</b>		
	<p>Materi Iklan Kampanye sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling sedikit memuat visi, misi, dan program Peserta Pemilu.</p> <p>(Pasal 37 ayat (2))</p>	<p>Pengawas Pemilu melakukan pengawasan Iklan Kampanye melalui media cetak, elektronik, media dalam jaringan, Media Sosial dan internet dengan memastikan:</p> <p>a. materi Iklan Kampanye</p>	<p>Ketentuan lebih lanjut mengenai pemberitaan, penyiaran, dan iklan Kampanye diatur dengan Peraturan KPU.</p> <p>(Pasal 297)</p>

		memuat visi, misi dan program Peserta Pemilu;... (Pasal 28 ayat (1))	
6	Definisi mengenai Citra Diri Peserta Pemilu		
	-	Citra Diri adalah setiap alat peraga atau materi lainnya yang mengandung unsur logo dan/atau gambar serta nomor urut Peserta Pemilu. (Pasal 1 angka 25)	-
7	Pengaturan mengenai Citra Diri Peserta Pemilu		
	Selama Masa Tenang, media cetak, media elektronik, media dalam jaringan, media sosial, dan lembaga penyiaran dilarang menyiarkan berita, iklan, rekam jejak, citra diri Peserta Pemilu, dan/atau bentuk lainnya yang mengarah kepada kepentingan Kampanye yang menguntungkan atau merugikan Peserta Pemilu. (Pasal 53 ayat (4))	Pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan cara memastikan: ... b. selama Masa Tenang, media cetak, media elektronik, media dalam jaringan, Media Sosial, dan lembaga penyiaran dilarang menyiarkan berita, iklan, rekam jejak, Citra Diri Peserta Pemilu, dan/atau bentuk lainnya yang mengarah kepada kepentingan Kampanye yang menguntungkan atau merugikan Peserta Pemilu; (Pasal 36 ayat (2))	Media massa cetak, media daring, media sosial, dan lembaga penyiaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) selama Masa Tenang dilarang menyiarkan berita, iklan, rekam jejak Peserta Pemilu, atau bentuk lainnya yang mengarah pada kepentingan Kampanye Pemilu yang menguntungkan atau merugikan Peserta Pemilu. (Pasal 287 ayat (5))

Berdasarkan tabel di atas, nampak pada matrik ke-1, baik PKPU 23 Tahun 2018 dan Perbawaslu 28 Tahun 2018 pada aspek definisi kampanye pemilu sesuai dengan pengaturan pada Pasal 1 angka 35 UU Pemilu. Pada matrik ke-2, aspek definisi iklan kampanye, Pasal 1

angka 30 Perbawaslu 28 Tahun 2018 mendefinisikan iklan kampanye sedikit berbeda namun tidak mengubah secara signifikan definisi iklan kampanye yang diatur dalam Pasal 1 angka 30 PKPU 23 Tahun 2018, perubahannya hanya pada frasa “media dalam jaringan, media sosial,” diubah dan disederhanakan menjadi “internet”, sehingga baik PKPU 23 Tahun 2018 dan Perbawaslu 28 Tahun 2018 pada aspek definisi iklan kampanye sesuai dengan pengaturan pada Pasal 297 UU Pemilu. Penting untuk dipahami bahwa Pasal 297 UU Pemilu mendelegasikan pengaturan lebih lanjut mengenai iklan kampanye diatur dengan PKPU, bukan Perbawaslu. Hal ini berarti, pengaturan tentang iklan kampanye pada Perbawaslu wajib diatur berdasarkan pengaturan yang telah ada sebelumnya dalam PKPU.

Pada matrik ke-3, pengaturan mengenai unsur materi kampanye, KPU melalui PKPU 28 Tahun 2018 berimprovisasi dengan menambahkan unsur “citra diri” yang pada pengaturan Pasal 274 ayat (1) UU Pemilu terbatas pada visi, misi, dan program Peserta Pemilu. Penambahan dimaksud hemat penulis merupakan sebuah kekeliruan, mengingat Pasal 274 ayat (1) UU Pemilu tidak mendelegasikan pengaturan lebih lanjut mengenai materi kampanye dengan PKPU, sehingga tidak ada ruang dalam PKPU untuk mengaturnya secara berbeda. Dengan demikian, pada aspek pengaturan mengenai unsur materi kampanye, justru PKPU 23 Tahun 2018 tidak sesuai dengan Pasal 274 ayat (1) UU Pemilu. Hal ini berdampak pada Pengawas Pemilu, yang dalam hal melaksanakan pengawasan untuk memastikan seluruh materi Kampanye sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, hanya dapat berpatokan pada Pasal 274 ayat (1) UU Pemilu semata, berdasarkan asas hukum *lex superior derogat legi inferiori*.

Pada matrik ke-4, pengaturan mengenai iklan kampanye, tidak terdapat ketidaksesuaian antara PKPU 23 Tahun 2018 dan Perbawaslu 28 Tahun 2018. Hal berbeda bila dianalisis pada matrik ke-5, pengaturan mengenai unsur materi iklan kampanye, yang sekilas

terlihat selaras, namun bila ditelaah lebih cermat, memiliki dualitas arah pengaturan yang berbeda. Pasal 37 ayat (2) PKPU 23 Tahun 2018 menentukan: “Materi Iklan Kampanye sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling sedikit memuat visi, misi, dan program Peserta Pemilu.” Frasa “paling sedikit” di atas berkonsekuensi logis pada keterpenuhan citra diri sebagai unsur materi iklan kampanye, secara kumulatif dengan visi, misi, dan program. Dengan kata lain, Pasal dimaksud membuka ruang bagi keberlakuan konsep citra diri sebagai salah satu unsur materi iklan kampanye, namun tidak dapat berdiri sendiri sebagai unsur materi iklan kampanye secara alternatif terhadap konsep visi, misi, dan program.

Mengacu Pasal 297 UU Pemilu yang mendelegasikan pengaturan lebih lanjut mengenai iklan kampanye diatur dengan PKPU, pengaturan dalam Pasal 37 ayat (2) PKPU 23 Tahun 2018 di atas seharusnya dijadikan pijakan pengaturan pengawasan iklan kampanye oleh Bawaslu, yang bila ditelaah dalam Pasal 28 ayat (1) huruf (a) yang menentukan: “materi Iklan Kampanye memuat visi, misi dan program Peserta Pemilu”, tidak membuka ruang bagi keberlaluhan konsep citra diri dalam hal pengawasan materi iklan kampanye pemilu. Ironisnya, justru konsep citra diri inilah yang pemaknaannya dinormakan secara formil oleh Bawaslu dalam suatu instrumen peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, pada aspek pengaturan mengenai unsur materi iklan kampanye, justru Perbawaslu 28 Tahun 2018 tidak sesuai dengan Pasal 297 UU Pemilu.

Selanjutnya, pada matrik ke-6, definisi mengenai citra diri, mengacu pada Pasal 1 angka 25 Perbawaslu 28 Tahun 2018, Citra Diri adalah setiap alat peraga atau materi lainnya yang mengandung unsur logo dan/atau gambar serta nomor urut Peserta Pemilu. Perlu digarisbawahi bahwa frasa citra diri hanya disebutkan 1 (satu) kali saja dalam UU Pemilu pada Ketentuan Umum pada Pasal 1 angka 35 yang mendefinisikan pengertian dari Kampanye Pemilu, dan sama sekali tidak terdefiniskan dalam UU Pemilu, begitu pula pada PKPU 23

Tahun 2018. Namun demikian, guna melaksanakan tugasnya dalam melakukan pencegahan dan penindakan pelanggaran Pemilu, sebagaimana diamanatkan Pasal 93 huruf b angka 1 UU Pemilu, hemat penulis Bawaslu dalam batasan kewenangannya dapat mendefinisikan secara konkrit konsep citra diri, sepanjang belum didefinisikan oleh KPU. Pertanyaan selanjutnya adalah, sejauh mana ruang lingkup keberlakuan konsep citra diri ini dalam batasan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai pemilu.

Terakhir, pada matrik ke-7, pengaturan mengenai citra diri Peserta Pemilu, citra diri diatur secara terbatas dalam konteks larangan dalam Masa Tenang, hal ini penting untuk digarisbawahi. Mengacu pada Pasal 53 ayat (4) PKPU 23 Tahun 2018 serta Pasal 36 ayat (2) Perbawaslu 28 Tahun 2018, media cetak, media elektronik, media dalam jaringan, media sosial, dan lembaga penyiaran dilarang menyiarkan berita, iklan, rekam jejak, citra diri Peserta Pemilu, dan/atau bentuk lainnya yang mengarah kepada kepentingan Kampanye yang menguntungkan atau merugikan Peserta Pemilu. Pada konteks ini, baik PKPU maupun Perbawaslu selaras mengatur mengenai larangan dimaksud, akan tetapi frasa citra diri tidak ditemukan penormaannya secara eksplisit dalam Pasal 287 ayat (5) UU Pemilu.

Frasa citra diri, hemat penulis, dapat dimaknai secara implisit sebagai penjabaran dari frasa “bentuk lainnya” dalam Pasal dimaksud. Pemaknaan demikian jelas tidak bertentangan dengan arah pengaturan Pasal 287 ayat (5) UU Pemilu, malah sebaliknya, justru menyempurnakannya. Pada aspek pengaturan mengenai citra diri Peserta Pemilu dalam konteks larangan dalam Masa Tenang, baik Pasal 53 ayat (4) PKPU 23 Tahun 2018, maupun Pasal 36 ayat (2) Perbawaslu 28 Tahun 2018 berkesesuaian dengan Pasal 287 ayat (5) UU Pemilu. Oleh karena itu, dapat disimpulkan bahwa konsep citra diri yang digagas Bawaslu, meskipun secara parsial, keberlakukannya mengikat secara sempurna sepanjang dimaknai terbatas pada aspek pengawasan

dan penindakan terhadap pemberitaan dan penyiaran iklan kampanye oleh media massa cetak, media daring, media sosial, dan lembaga penyiaran selama Masa Tenang.

### **Kesimpulan**

Keberlakuan Pasal 37 ayat (2) Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 23 Tahun 2018 yang menentukan: “Materi Iklan Kampanye sebagaimana dimaksud pada ayat (1) [Iklan Kampanye di media cetak, media elektronik, media dalam jaringan, dan media sosial] paling sedikit memuat visi, misi, dan program Peserta Pemilu”, berkesesuaian dengan pengaturan pada Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017. Sedangkan, keberlakuan Pasal 1 angka 25 Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 28 Tahun 2018 yang menentukan: “Citra Diri adalah setiap alat peraga atau materi lainnya yang mengandung unsur logo dan/atau gambar serta nomor urut Peserta Pemilu”, tidak sesuai dengan pengaturan pada Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, sepanjang terbatas pada pengawasan dan penindakan terhadap pelaksanaan iklan kampanye pemilu sebelum Masa Tenang (23 September 2018—13 April 2019, & 24 Maret 2019—13 April 2019). Unsur Citra Diri keberlakuannya mengikat secara sempurna sepanjang dimaknai terbatas pada aspek pengawasan terhadap pemberitaan dan penyiaran iklan kampanye oleh media massa cetak, media daring, media sosial, dan lembaga penyiaran selama Masa Tenang (14—16 April 2019).

Tesis di atas menggambarkan bahwa pengaturan mengenai unsur iklan kampanye pemilu, dalam konteks penegakan hukum Pemilu Serentak 2019 memiliki dualitas pengaturan berbeda, yang oleh KPU arah pengaturannya bersifat kumulatif, sedangkan Bawaslu arah pengaturannya bersifat alternatif. Dampak strategis dari dualitas tersebut mempengaruhi secara langsung secara negatif upaya penindakan pelanggaran kampanye pemilihan umum melalui iklan kampanye di media massa cetak, media daring (online), media sosial,

dan lembaga penyiaran oleh Bawaslu, karena keberlakuan citra diri tidak dapat diterapkan pada peristiwa hukum konkrit kepeiluan. Potensi penegasian upaya penegakan hukum pemilu sebagaimana dimaksud di atas dapat terjadi melalui penayangan iklan politik nonkampanye di berbagai media selama masa kampanye Pemilu Serentak 2019, karena secara normatif, berdasarkan UU Pemilu, seluruh materi iklan kampanye pemilu di media apapun yang tidak memuat visi, misi, dan program Peserta Pemilu tidak dapat dikategorikan atau tidak memenuhi unsur sebagai iklan kampanye pemilu, meskipun secara substantif materi muatan iklan tersebut sebenarnya mengandung sustansi pengenalan citra diri kepada Pemilih.

Akar permasalahan dualitas pengaturan di atas terletak pada kelalaian pembentuk undang-undang dalam menormakan citra diri Peserta Pemilu dalam ketentuan Pasal 274 ayat (1) UU Pemilu, mengingat PKPU dan Perbawaslu sebagai produk hukum dari lembaga penyelenggara pemilu yang berkedudukan setara, secara protokoler berkedudukan setara di bawah UU Pemilu. Ketentuan Pasal dimaksud tidak sejalan pengaturannya dengan pengertian kampanye pemilu sebagaimana ditentukan dalam Pasal 1 angka 35 UU Pemilu yang mendefinisikan Kampanye Pemilu sebagai 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. Penyajian materi kampanye pemilu untuk meyakinkan Pemilih, seharusnya tidak hanya berisikan visi, misi, program semata, tetapi dapat pula berupa citra diri Peserta Pemilu ataupun keduanya. Untuk itu, solusi yang tepat untuk mengatasi permasalahan dimaksud adalah melalui Perubahan atau Amandemen sedemikian rupa terhadap Pasal 274 ayat (1) UU 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

### **Daftar Pustaka**

- Farida, Maria, 2011, *Ilmu Perundang-undangan 1; Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*, cetakan ke-8, Yogyakarta: Kanisius.
- Marzuki, Peter Mahmud, 2010, *Penelitian Hukum*, edisi pertama, cetakan ke-6, Jakarta: Prenada Media Group.
- Soekanto, Soerjono, & Mamudji, Sri, 2010, *Penelitian Hukum Normatif; Suatu Tinjauan Singkat*, edisi 1 cetakan ke-12, Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Tinangon, Meidy Yafeth, 2018, “PKPU dalam Hirarki Peraturan Perundang-undangan”, <http://rumahpemilu.org/pkpu-dalam-hirarki-peraturan-perundang-undangan/> diunduh 8 Januari 2019.