

SKRIPSI

TINJAUAN YURIDIS TERHADAP KAMPANYE PEMILIHAN UMUM KEPALA DAERAH DALAM PENGGUNAAN MEDIA TELEVISI SEBAGAI MEDIA KAMPANYE

**(Studi Tentang Kampanye Pemilihan Walikota Dan Wakil Walikota Di
Kota Makassar)**



OLEH:

ICMI TRI HANDAYANI

B111 10 372

**BAGIAN HUKUM TATA NEGARA
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2014**

HALAMAN JUDUL

**TINJAUAN YURIDIS TERHADAP KAMPANYE PEMILIHAN UMUM
KEPALA DAERAH DALAM PENGGUNAAN MEDIA TELEVISI
SEBAGAI MEDIA KAMPANYE**

**(Studi Tentang Kampanye Pemilihan Walikota Dan Wakil Walikota Di
Kota Makassar)**

OLEH :

ICMI TRI HANDAYANI

B111 10 372

SKRIPSI

**Diajukan sebagai tugas akhir dalam rangka penyelesaian studi
sarjana dalam Program Kekhususan Hukum Tata Negara
Program Studi Ilmu Hukum**

Pada

**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN**

MAKASSAR

2014

PERSETUJUAN PEMBIMBING

Dengan ini menerangkan bahwa skripsi dari:

Nama : ICMI TRI HANDAYANI

No. Pokok : B 111 10 372

Bagian : Hukum Tata Negara

Judul Proposal : **Tinjauan Yuridis terhadap Kampanye Pemilihan Umum Kepala Daerah dalam Penggunaan Media Televisi sebagai Media Kampanye (Studi tentang Kampanye Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota di Kota Makassar)**

Telah diperiksa dan disetujui untuk diajukan dalam ujian skripsi.

Makassar, 20 Januari 2014

PEMBIMBING I

PEMBIMBING II

Prof. Dr. Muh. Yunus, S.H., M.Si.
NIP. 19570801 198503 1 005

Muchsin Salnia, S.H.
NIP. 19491115 1981031 1 001

PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI

Diterangkan bahwa skripsi mahasiswa dibawah ini:

Nama : ICMI TRI HANDAYANI

NIM : B111 10 372

Bagian : HUKUM TATA NEGARA

Judul : **TINJAUAN YURIDIS TERHADAP KAMPANYE
PEMILIHAN UMUM KEPALA DAERAH DALAM
PENGUNAAN MEDIA TELEVISI SEBAGAI
MEDIA KAMPANYE (Studi Tentang Kampanye
Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota
Makassar)**

Memenuhi syarat untuk diajukan dalam ujian skripsi sebagai ujian akhir program studi ilmu hukum.

Makassar, Januari 2014

A.n. Dekan
Wakil Dekan Bidang Akademik

Prof. Dr. Ir. Abrar Saleng, S.H.,M.H.
NIP. 19630419 198903 1003

ABSTRAK

ICMI TRI HANDAYANI, (B 111 10 372), “Tinjauan Yuridis Terhadap Kampanye Pemilihan Umum Kepala Daerah dalam Penggunaan Media Televisi Sebagai Media Kampanye (Studi tentang Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Makassar)”. Dibimbing oleh Bapak M.Yunus Wahid sebagai Pembimbing I dan Muchsin Salnia sebagai Pembimbing II.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui sejauh mana regulasi yang ada dapat mendukung penggunaan media televisi sebagai media kampanye secara adil serta pelaksanaan kampanye pemilihan walikota dan wakil walikota di Kota Makassar dalam penggunaan media televisi sebagai media kampanye.

Penelitian ini dilakukan di kota Makassar dengan melakukan wawancara langsung dan mengambil data terkait penelitian yang penulis teliti dengan meneliti di Kantor Komisi Pemilihan Umum Kota Makassar, Kantor Panwaslu Kota Makassar, Kantor Komisi Penyiaran Indonesia Daerah Provinsi Sulawesi Selatan, Kantor Stasiun Televisi Celebes TV, Kantor Stasiun Televisi Sun TV, Kantor Stasiun Televisi Makassar TV di Kota Makassar sebagai dasar acuan dalam menjawab pertanyaan yang timbul. Selain penelitian lapangan, Penulis juga melakukan studi kepustakaan dengan cara membaca dan menelaah serta mengumpulkan informasi dari buku-buku, literatur, undang undang, serta aturan-aturan penunjang lainnya yang memiliki keterkaitan dengan masalah yang dibahas dalam skripsi ini.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa (1) Regulasi terkait kampanye pemilukada yang telah diatur dalam belum efektif dalam hal pelaksanaannya dan belum dapat mendukung penggunaan media secara adil. Hal ini dikarenakan masih seringnya terjadi pelanggaran terkait kampanye pemilukada di media televisi sekalipun sosialisasi dan aturan telah dilakukan. (2) Pelaksanaan kampanye pemilihan umum kepala daerah calon walikota dan wakil walikota di Kota Makassar di media televisi tidak mencerminkan asas keadilan karena di beberapa media televisi menampilkan tayangan iklan maupun program yang terindikasi *blocking time*.

KATA PENGANTAR

Alhamdulillah Rabbil Alamin, segala puji bagi Allah SWT, Tuhan semesta alam atas segala limpahan rahmat, hidayah dan karunia yang senantiasa dicurahkan kepada penulis sehingga penulis mampu menyelesaikan skripsi ini sebagai salah satu syarat tugas akhir pada jenjang studi Strata Satu (S1) di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.

Salam dan shalawat kepada Baginda Rasulullah Muhammad S.A.W yang selalu menjadi contoh panutan yang baik dalam segala tingkah dan perbuatan yang kita lakukan sehingga dapat bernilai ibadah di sisi Allah SWT. Semoga semua hal yang penulis lakukan berkaitan dengan penyelesaian skripsi ini dapat bernilai ibadah di sisi-Nya. Aamiin.

Penyelesaian skripsi ini telah dilakukan dengan segenap kemampuan yang telah penulis curahkan didalamnya. Namun demikian, maksimalnya usaha dan doa penulis, penulis pun menyadari bahwa penulisan skripsi ini memiliki nilai yang tidak semua orang dapat menilai baik karena sesungguhnya kesempurnaan itu hanya milik Allah SWT. Oleh karena itu, segala bentuk saran dan kritik yang membangun sangat penulis harapkan agar kedepannya dapat membuahkan tulisan yang lebih baik. Aamiin.

Pada kesempatan kali ini, penulis ingin mengucapkan terima kasih atas kasih sayang yang tidak terhingga kepada kedua orang tua penulis, kepada ayah Sumardi,S.H. dan Ibu Suarni,S.Pd yang tiada henti-hentinya

mendukung, memotivasi serta mendoakan penulis selama ini. Semoga kedepannya penulis dapat membalas keringat dan kerja keras yang telah kedua orang tua penulis lakukan demi mewujudkan keinginan penulis. Kepada kakak penulis Mirza Sanjaya yang setia menjaga penulis dan mengingatkan penulis atas setiap kesalahan yang penulis lakukan.

Tidak terlupakan kepada Gunawan, terima kasih kurang lebih tiga tahun ini bersedia menemani penulis baik suka dan duka dengan kesabaran dan perhatiannya, terima kasih karena telah bersedia mengingatkan penulis dalam setiap proses penulisan skripsi ini. Apapun yang penulis telah capai adalah berkat dukungan dan motivasi yang diberikan kepada penulis.

Penulis sepenuhnya menyadari bahwa dalam proses tugas akhir ini, banyak sekali pihak yang membantu Penulis hingga skripsi ini dapat diselesaikan. Untuk itu, maka Penulis mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada:

1. Prof. Dr. Muh.Yunus Wahid, S.H.,M.Si. selaku Pembimbing I dan Bapak Muchsin Salnia, S.H. selaku Pembimbing II, terima kasih atas segala kesabaran, petunjuk, saran, bimbingan dan waktu yang diluangkan untuk penulis;
2. Bapak Prof. Dr. dr. Idrus Paturusi, SPBO selaku Rektor Universitas Hasanuddin dan Wakil Rektor, staf serta jajarannya;

3. Bapak Prof. Dr. Aswanto, S.H., M.S., DFM selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Bapak Prof. Dr. Ir. Abrar Saleng, S.H., M.H. selaku Wakil Dekan I Fakultas Hukum Unhas, Bapak Dr. Anshori Ilyas, S.H., M.H. selaku Wakil Dekan II Fakultas Hukum Unhas, dan Bapak Romi Librayanto, S.H., M.H. selaku Wakil Dekan III Fakultas Hukum Unhas;
4. Bapak Prof. Dr. A.Pangeran Moenta,S.H.,M.H.,Bapak Naswar Bohari, S.H.,M.H.,serta Bapak M.Zulfan Hakim,S.H.,M.H. selaku dewan penguji yang telah memberikan masukan dan saran-sarannya kepada penulis, sehingga penulis dapat menyelesaikan tugas akhir ini;
5. Ketua Bagian dan Sekretaris Bagian Hukum Tata Negara beserta seluruh Bapak dan Ibu Dosen Fakultas Hukum Unhas yang telah membimbing dan mengarahkan penulis selama menjalani proses perkuliahan di Fakultas Hukum Unhas hingga penulis dapat menyelesaikan studinya;
6. Bapak Dr.Hasbir,S.H., M.H. selaku penasihat akademik penulis atas segala bimbingan yang telah membantu penulis selama menimba ilmu di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin;
7. Adik Penulis, Muhammad Ikrar N.B yang selalu menemani hari-hari berat penulis serta sepupu-sepupuku yang lucu dan menggemaskan, Ihza, Fadiah, Fairuz, Baadillah, Zakwan,dan Uwais yang telah menghiasi hari-hari penulis dengan celotehannya.

8. Keluarga besar penulis, tante Hj.Murni, Hj.Hamida, Om Ilyas Nosi, Om Rusman, Tante Mila, Tante Linda, terima kasih atas nasehat supernya.
9. Terima kasih kepada Staff Bagian Akademik Fakultas Hukum Unhas, Ibu Sri Wahyuni, Bapak Ramalang, Bapak Bunga, Ibu Aji, Kak Tia, Kak Tri, dan lain-lain yang penulis tidak dapat menyebutkan satu per satu yang telah membantu penulis dalam pengurusan berkas ujian skripsi;
10. Terima kasih juga kepada seluruh pihak instansi yang telah membantu dalam penelitian penulis, kepada Ketua KPU Kota Makassar, Ketua Panwaslu Kota Makassar, Ketua KPID Provinsi Sul-Sel, Legal Officer Celebes TV Makassar, Manager Marketing Sun TV, dan Station Manager Makassar TV.
11. Sahabat dan saudara seperjuangan selama di fakultas hukum Unhas Andi Mekasari, Fitri Rahmiyani Annas, Muh. Irfan F, Sahri Ningsih. Terimakasih telah menjadi keluarga Penulis selama empat tahun terakhir dan mudah-mudahan seterusnya;
12. Kawan-kawan Dewan Pertimbangan Organisasi LP2KI FHUH, Gunawan, Muh.Irfan, Muh.Nur dan Mulhadi H.M., terima kasih telah ikhlas bekerja sama dalam membangun LP2KI bersama penulis.
13. Terima kasih kepada teman-teman Legitimasi 2010, Imran, Hidayat Pratama Putra, Nur Salam, Irsan, Haidir Ali, Andi Asmawati, Ati, Yenni, Wajedah, Maryam, Arya Fitri, Ekayanti, Triya Wulandari. Dan

seluruh kawan-kawan Legitimasi 2010 yang tidak sempat penulis tuliskan satu per satu.

14. Terima kasih kepada Sahabat SMA yang sampai sekarang tidak henti-hentinya memberikan dukungan kepada penulis, Ariyanti M.Said.
15. Senior (*founding father's of LP2KI FHUH*) kanda Resha Agriansyah, S.H.,M.H, Wardani Rizkianti, S.H.,M.kn. Habibi Kaharuddin, S.H. Muh. Solihin S.S.H. Sari Damayanti, S.H. Rafikah Fakhruddin, S.H. Iustika Puspita Sari, S.H. Mansur, S.H. terima kasih atas nasehat, motivasi dan dukungan yang diberikan penulis selama ini.
16. Kanda-Kanda Alumni Lembaga Penalaran dan Penulisan Karya Ilmiah Fakultas Hukum Unhas LP2KI FH-UH Faudzan Farhana, S.H. Tree Syamsuri, S.H. Indriani Darwis, S.H., Nirsyah Habibie, S.H., Kanda Muh.Fadli,S.H.,M.H, terima kasih atas kesabaran dan perhatiaannya kepada penulis selama penulis berada di fakultas hukum.
17. Terima kasih kepada kanda-kanda tersayang yang telah sabar dan memberikan perhatian kepada penulis selama penulis berada di fakultas hukum dan semoga seterusnya kepada kanda Okky Irmanita, S.H, Muhammad Rizka Yunus, S.H. Megawati Sukawati, S.H. Mushawwir Arsyad, S.H. Andi Kurniawati, S.H. Sri Rahayu, S.H. Suardi, S.H. Wahyudin, Yupitasari Saeful S.H. Muh. Afif Mahfud, S.H. Ika Karlina S.H. Sukma Indrajati, Asdar Kadir, S.H dan lain-lain yang tidak bisa penulis sebut satu-persatu.

18. Para Pemimpin Demisioner LP2KI FH-UH, Resha Agriansyah, S.H.,M.H. Habibi Kaharuddin, S.H, Mansur, S.H. Faudzan Farhana, S.H. Mushawwir Arsyad, S.H. Wahyudin. Terima kasih dan penulis bangga pernah menjadi seperti kalian, menjadi Pemimpin di LP2KI FH-UH;
19. Kanda Sahabat LP2KI FH-UH Kak Radillah Khaerany dan Kak Sabrina Putri Amridtsjar, terima kasih atas masukan dan motivasi yang diberikan;
20. Adik-Adikku menggemaskan, pengurus LP2KI FH-UH, Andi Rinanti, Rachmat Abdiansyah, Haedar Arbit, Orin Gusta A, Nursyamsinar, Riski Febrisari, Andi Dzul Ikham Nur, Riyan Kachfi, Gustia, Hasanuddin Ismail, Nurhidayani, Arif Rachman Nur, Cindra, Riskayanti, Sri Wahyuni S, Iis Ariska, Zulkifli Rahman, Wahdaningsih, Nurfaika Ishak, Sultan dan lain-lain yang penulis tidak dapat sebut satu-persatu. Terima kasih telah menjadi bagian dari keseharian penulis selama berada di fakultas hukum.
21. Seluruh pihak yang membantu Penulis yang tidak dapat Penulis tuliskan satu per satu, terima kasih atas segala semangat, doa, saran yang diberikan kepada Penulis hingga skripsi ini dapat penulis selesaikan.

Penulis juga memohon maaf sebesar-besarnya atas segala perbuatan dan ucapan yang sekiranya tidak berkenan. Segala bentuk kritik, masukan, dan saran Penulis harapkan guna penyempurnaan skripsi

ini. Akhir kata, Penulis berharap skripsi ini dapat berguna di kemudian hari dalam memberikan informasi kepada pihak-pihak yang membutuhkan. Wassalamu Alaikum Wr. Wb.

Makassar, Januari 2014

Penulis

DAFTAR ISI

Halaman Judul	i
Persetujuan Pembimbing	ii
Persetujuan Menempuh Ujian Skripsi	iii
Abstrak	vi
Kata Pengantar	v
Daftar Isi	xii
Daftar Bagan	xvi
Daftar Tabel	xvii

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	11
C. Tujuan dan Manfaat Penelitian	11

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum tentang Demokrasi	13
1. Prinsip Demokrasi di Indonesia	13
2. Urgensi Demokrasi dalam Tata Kelola Pemerintahan ...	16
B. Tinjauan Umum tentang Pemilihan Umum	18
1. Pengertian Pemilihan Umum	18

2. Pemilihan Umum di Indonesia dan Tujuan Pelaksanaannya.....	20
C. Tinjauan Umum tentang Pemilihan Umum Kepala Daerah	29
1. Pengertian Pemilihan Umum Kepala Daerah.....	29
2. Hubungan Pemilihan Umum Kepala Daerah dengan Otonomi Daerah	31
D. Tinjauan Umum tentang Kampanye	37
1. Pengertian Kampanye.....	37
2. Tujuan Pelaksanaan Kampanye serta Regulasi yang Mengaturnya	39
BAB III	METODE PENELITIAN
A. Lokasi Penelitian	46
B. Jenis dan Sumber Data	46
C. Teknik Pengumpulan Data	47
D. Teknik Analisis Data	47
E. Teknik Penulisan	48
F. Sistematika Penulisan	48
BAB VI	PEMBAHASAN
A. Analisis Efektivitas Regulasi Dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah sebagai Wujud Penggunaan Media Televisi sebagai Media Kampanye Secara Adil.....	49

1. Analisis Regulasi Terkait Media Penyiaran	49
2. Analisis Regulasi Terkait Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah	61
B. Pelaksanaan Kampanye Pemilihan Umum Kepala Daerah Calon Walikota dan Wakil Walikota Makassar Periode 2014-2019 Dalam Penggunaan Media Televisi sebagai Media Kampanye.....	66
1. Jadwal Pelaksanaan Kampanye Pemilihan Umum Kepala Daerah Calon Walikota dan Wakil Walikota Makassar Periode 2014-2019	66
2. Penggunaan Media Televisi sebagai Cara Berkampanye	68
3. Stasiun Televisi yang Menjadi Media Kampanye	69
4. Temuan Pelanggaran Kampanye Melalui Media Televisi.....	70
5. Peranan Komisi Penyiaran Daerah dalam Mengawasi Stasiun Televisi yang Menjadi Media Kampanye	74
6. Peranan Panitia Pengawas Pemilihan Umum Kota Makassar dalam Mengawasi Kandidat yang Berkampanye melalui Media Televisi	78
7. Peranan Komisi Pemilihan Umum Kota Makassar dalam Menindaklanjuti Pelanggaran yang Dilakukan Oleh Kandidat	81

BAB V PENUTUP

A. Kesimpulan.....	82
B. Saran.....	83

Daftar Pustaka

Lampiran

DAFTAR BAGAN

Bagan 4.1	Alur Proses Pemantauan Siaran Kampanye Pemilukada Walikota dan Wakil Walikota Provinsi Sulawesi Selatan Periode 2014-2019 Oleh KPID Sul-Sel	76
-----------	---	----

DAFTAR TABEL

Tabel 4.1	Jadwal Pelaksanaan Kampanye Walikota dan Wakil Walikota Makassar Periode 2014-2019	66
Tabel 4.2	Stasiun Televisi yang Menjadi Media Kampanye	69
Tabel 4.3	SUN TV untuk Iklan Kampanye	71
Tabel 4.4	Iklan Kampanye di Celebes TV Makassar	72
Tabel 4.5	Program Kampanye oleh Celebes TV Makassar	73

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (UUD NRI 1945) telah membawa perubahan besar bagi sistem politik dan penyelenggaraan kekuasaan negara yang bertujuan untuk mencapai cita negara hukum dan konstiusionalisme di Indonesia. Hal ini kemudian termaktub dalam UUD NRI 1945 yang menyatakan Negara Indonesia adalah negara hukum dan negara yang menganut prinsip demokrasi. Perubahan tersebut telah memberi arti yang jelas tentang negara hukum Indonesia yang memberi kebebasan bagi setiap warga negara untuk mendapatkan perlindungan terhadap hak-hak asasi, menjalankan prinsip-prinsip demokrasi serta mendapatkan jaminan peradilan yang secara rigid diatur dalam UUD NRI 1945.

Satu-satunya hak politik yang masih dimiliki rakyat adalah hak memberikan suara pada saat pemilihan umum (selanjutnya disingkat pemilu) berlangsung. Untuk mengembalikan kedaulatan ke tangan rakyat, sistem pemilu telah diubah dengan sistem yang memberi peluang kepada rakyat untuk dapat menggunakan hak pilihnya secara langsung. Melalui amandemen UUD NRI 1945 dengan tambahan Pasal 6A dan Pasal 22E, sistem pemilu yang sebelumnya diubah menjadi pemilu secara

langsung, baik untuk pemilu legislatif maupun untuk pemilu presiden dan wakil presiden.

Untuk pemilu legislatif yang diatur dengan Pasal 22E, selanjutnya dijabarkan melalui Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat di Daerah, sedangkan untuk pemilu presiden dan wakil presiden diatur dalam Pasal 6A yang selanjutnya dijabarkan dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.

Wujud kedaulatan rakyat secara nyata dalam kehidupan berbangsa dan bernegara perlu diselenggarakan pemilu secara demokratis, transparan, jujur dan adil serta dengan pemberian dan pemungutan suara secara langsung, umum, bebas, dan rahasia.¹ Robert A. Dahl menggambarkan pemilu sebagai gambaran ideal dan maksimal bagi suatu pemerintahan demokrasi di zaman modern. Pemilu saat ini menjadi suatu parameter dalam mengukur demokratis tidaknya suatu negara, bahkan pengertian demokrasi sendiri secara sederhana tidak lain adalah suatu sistem politik dimana para pembuat keputusan kolektif tertinggi di dalam sistem itu dipilih melalui pemilihan umum yang adil, jujur dan berkala.² Selanjutnya pada tahun 2007, berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2007 tentang

¹ Lihat Pasal 2 UU Nomor 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.

² *Ibid.*

Penyelenggara Pemilihan Umum, pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah juga dimasukkan sebagai agenda pemilu di Indonesia.³ Hal ini dilakukan untuk memenuhi tuntutan reformasi guna mengembalikan kedaulatan sepenuhnya di tangan rakyat.

Upaya pemerintah di era reformasi patut dihargai terutama tekadnya untuk menghidupkan prinsip demokrasi di Indonesia. Komitmen tersebut ditunjukkan dengan keputusan untuk mengadopsi mekanisme pemilihan umum kepala daerah (pemilukada) secara langsung yang kemudian diatur dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.⁴ Hal ini merupakan salah satu langkah maju dalam kebijakan desentralisasi dan proses demokratisasi di Indonesia. Dorongan untuk melaksanakan pemilukada secara langsung ini antara lain karena mekanisme demokrasi secara tidak langsung belum menjamin terakomodasinya aspirasi rakyat dalam memilih calon pemimpinnya.

Pemilukada yang diselenggarakan secara langsung oleh masyarakat dianggap sebagai bentuk pengembalian kedaulatan ke tangan rakyat, khususnya bagi masyarakat yang ada di daerah yang telah dijamin dalam Pasal 2 ayat (1) UUD NRI 1945 menyatakan bahwa “kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD NRI 1945”. Kedaulatan rakyat merupakan bagian dari hak asasi manusia. Hal

³ Hasbi Umar, “Paradigma Baru Demokrasi di Indonesia: Pendekatan terhadap Pemilu DPR/DPRD”, *Jurnal Innovatio* Vol.VII, No.14 Edisi Juli-September 2008, hlm. 315.

⁴ Pasal 56 Ayat (1) UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.

tersebut diatur dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia yang menunjukkan jaminan hak memilih yang melekat pada Warga Negara Indonesia (WNI). Menurut ketentuan Pasal 23 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia menyatakan bahwa “Setiap orang bebas untuk memilih dan mempunyai keyakinan politiknya”.⁵ Lebih lanjut menurut ketentuan Pasal 43 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, dinyatakan bahwa:

Setiap warga negara berhak untuk dipilih dan memilih dalam pemilihan umum berdasarkan persamaan hak melalui pemungutan suara yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Oleh karena itu, warga masyarakat di daerah berdasarkan kedaulatan yang mereka miliki, harus diberi kesempatan untuk ikut menentukan masa depan daerahnya masing-masing, antara lain dengan memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung.

Sejalan dengan hal tersebut, dalam rangka penyelenggaraan Pemerintah Daerah diterapkan prinsip demokrasi. Sesuai dengan pasal 18 ayat (4) UUDNRI 1945 bahwa: “kepala daerah dipilih secara demokratis”. Kemudian dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, diatur mengenai pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah yang dipilih secara langsung oleh rakyat,

⁵ Lihat Pasal 23 Ayat (1) UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

yang diajukan oleh partai politik atau gabungan parpol.⁶ Sedangkan di dalam perubahan kedua Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, yakni Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2008 pada Pasal 59 ayat (1b) bahwa:“calon kepala daerah dapat juga diajukan dari calon perseorangan yang didukung oleh sejumlah orang”.

Menurut Syafran Sofyan dalam jurnal Lembaga Pertahanan Nasional RI, alasan diadakannya pemilukada adalah *Pertama*, dengan pemilukada dimungkinkan untuk mendapatkan kepala daerah yang memiliki kualitas dan akuntabilitas. *Kedua*, pemilukada perlu dilakukan untuk menciptakan stabilitas politik dan efektivitas pemerintahan di tingkat lokal. *Ketiga*, dengan pemilukada terbuka kemungkinan untuk meningkatkan kualitas kepemimpinan nasional dan memberikan peluang bagi munculnya pemimpin-pemimpin nasional yang berasal dari bawah dan/atau daerah.⁷

Namun di sisi lain, sejak diberlakukannya UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, pemilukada yang dipilih langsung oleh rakyat, telah banyak menimbulkan persoalan, diantaranya waktu yang sangat panjang, sehingga sangat menguras tenaga dan pikiran, belum lagi biaya yang begitu besar, baik dari segi politik (isu perpecahan internal parpol,

⁶ Pasal 56 Ayat (2) UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah yang berbunyi : “Pasangan calon sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1) diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik”.

⁷ Syafran Sofyan. 2008. *Permasalahan Pemilukada dan Solusinya*. Diakses melalui <http://www.lemhannas.go.id/portal/in/daftar-artikel/1634-permasalahan-dan-solusi-pemilukada.htm>[5 September 2013].

isu tentang politik uang, isu kecurangan dalam bentuk penggelembungan suara), dari segi sosial (isu tentang disintegrasi sosial walaupun sementara, *black campaign* dan lainnya).⁸

Selain permasalahan tersebut, permasalahan krusial yang juga menjadi masalah yang hampir terdapat di setiap daerah adalah mengenai masalah tahapan yang ada pada pemilukada, yaitu pada tahap kampanye. Kegiatan kampanye merupakan tahapan yang diberikan kepada semua pasangan calon untuk mensosialisasikan visi, misi, dan program serta meyakinkan massa pendukung.⁹ Hal ini kemudian dipertegas lagi dalam pasal 1 ayat (8) Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 69 Tahun 2009 Tentang Pedoman Teknis Kampanye Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang menyatakan bahwa:¹⁰

Kampanye Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, selanjutnya disebut kampanye adalah suatu kegiatan yang dilakukan oleh pasangan calon dan atau tim kampanye/pelaksana kampanye/petugas kampanye untuk meyakinkan para pemilih dalam rangka mendapatkan dukungan sebesar-besarnya, dengan menawarkan visi, misi, dan program pasangan calon secara lisan atau tertulis kepada masyarakat.

Tahapan kampanye ini terdapat beberapa *stakeholders* yang berperan, antara lain: Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD), parpol, masyarakat, media massa, panitia pengawas, dan tentunya pemerintah daerah.¹¹

Kampanye ini dapat dilakukan dalam bentuk penyampaian pesan-pesan kampanye melalui media cetak dan elektronik secara berulang-

⁸ *Ibid.*

⁹ *Ibid.*, hlm.7

¹⁰ Lihat Pasal 1 Ayat (8) Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 69 Tahun 2008 Tentang Pedoman Teknis Kampanye Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

¹¹ Rozali Abdullah. 2011. *Pelaksanaan Otonomi Luas Dengan Pemilihan Kepala Daerah Langsung*. Jakarta : PT.Raja Grafindo Persada, hlm.77.

ulang dalam jadwal yang telah ditentukan.¹²Namun, yang menjadi permasalahan pada tahap kampanye ini adalah banyaknya kampanye-kampanye negatif, mencuri *start* kampanye dengan melakukan kampanye diluar waktu yang telah ditetapkan.Padahal, dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah menyebutkan bahwa kampanye dilakukan selama 14 (empat belas) hari dan harus telah berakhir pada saat memasuki masa tenang, yaitu tiga hari menjelang pemungutan suara dilaksanakan,¹³ serta Pasal 55 Ayat (1) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, menyatakan bahwa: “Kampanye dilakukan selama 14 (empat belas) hari, dan berakhir 3 (tiga) hari sebelum hari dan tanggal pemungutan suara”.

Kampanye yang seperti ini tentunya melibatkan banyak pihak,khususnya media penyiaran dimana media ini memiliki peran dalam membantu mensosialisasikan proses kampanye setiap kandidat. Banyaknya media penyiaran lokal yang tumbuh dan berkembang di suatu daerah menjadikan calon-calon kepala daerah memanfaatkan hal tersebut untuk mendapatkan suara terbanyak dengan memblokade satu stasiun televisi khusus untuk kampanye satu calon kepala daerah. Dalam artian calon kepala daerah ini menawarkan kerja sama dengan stasiun televisi

¹² Pasal 76 Ayat (1) Huruf c UU Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah yang berbunyi “Kampanye dapat dilakukan melalui penyebaran media cetak dan media elektronik”.

¹³ Pasal 75 Ayat (2) UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.

untuk menampilkan segala bentuk kampanye yang mendukung posisinya di pemilukada. Fakta seperti ini dapat ditemui di pemilukada Kota Makassar pada pemilihan walikota dan wakil walikota periode 2014-2019.

Penulis menemukan fakta bahwa beberapa calon walikota dan wakil walikota Makassar melakukan pelanggaran pada tahap kampanye pemilukada. Dimana, beberapa calon mengadakan monopoli pada satu stasiun televisi dengan memasang iklan kampanye lebih dari 10 kali setiap harinya dan memasang iklan kampanye dengan durasi lebih dari 30 detik. Sebagai contoh pada stasiun televisi Celebes TV Makassar menayangkan iklan kampanye lebih dari 10 spot per hari serta program yang terindikasi *blocking time* dengan kandidat nomor urut 9 bapak Irman Yasin Limpo. Bapak Irman Yasin Limpo membeli satu program yang bernama Radio Show None selama satu jam setiap harinya, dengan jumlah iklan 27 Spot per hari. Padahal dalam pasal 44 ayat (1) Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 69 Tahun 2009 tentang Pedoman Teknis Kampanye Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah menyatakan bahwa :

Batas maksimum pemasangan iklan Kampanye di televisi untuk setiap Pasangan Calon secara kumulatif sebanyak 10 (sepuluh) spot berdurasi paling lama 30 (tiga puluh) detik untuk setiap stasiun televisi setiap hari selama masa Kampanye.

Dan hal tersebut dilakukan diluar waktu dan jadwal kampanye yang telah di tentukan oleh KPU Kota Makassar. Hal ini tentunya menimbulkan kesan bahwa ada ketidakadilan dalam sistem kampanye yang dilakukan dalam pemilihan walikota dan wakil walikota Makassar kaitannya dalam penggunaan media televisi sebagai media kampanye. Adanya iklan

kampanye serta salah satu program dengan durasi lebih dari satu jam memberikan kesan negatif bahwa media televisi tersebut mendukung salah satu calon walikota sehingga ada ketidakadilan dan proporsionalitas yang rendah dalam pemilihan walikota dan wakil walikota Makassar dalam tahap kampanye. Kenyataan ini juga telah melanggar ketentuan dalam Pasal 60 Peraturan Komisi Penyiaran Indonesia Nomor 02 Tahun 2007 tentang Pedoman Perilaku Penyiaran yang menyatakan bahwa :¹⁴

(3) Lembaga penyiaran wajib bersikap adil dan proporsional terhadap para peserta pemilu dan Pemilihan Kepala Daerah; (4) Lembaga Penyiaran dilarang bersikap partisan terhadap salah satu peserta pemilu dan pemilihan kepala daerah;(5) Peserta Pemilu dan Pilihan Kepala Daerah dilarang membiayai atau mensponsori program yang ditayangkan lembaga penyiaran.

Lebih lanjut, mengenai hal tersebut tidak lepas dari peran KPUD dan Komisi Penyiaran Indonesia Daerah (KPID). KPUD dengan Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu) nya seharusnya melakukan pengawasan yang maksimal bukan hanya ketika terjadi penggelembungan suara dan kecurangan politik uang namun pada tahap kampanye seharusnya diberikan ruang yang sama untuk mengawasi setiap kampanye-kampanye yang dilakukan oleh calon walikota dan wakil walikota Makassar sesuai dengan ketentuan dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Mengingat pada tahap kampanye inilah mampu mempengaruhi keyakinan masyarakat dan berdampak pada perhitungan suara nantinya. Selain itu,peran dari KPID dalam menindaklanjuti stasiun dan media televisi yang melanggar kode etik penyiaran seperti menjual *Blocking Time*

¹⁴ Lihat Pasal 60 ayat (3) hingga ayat (5) Peraturan Komisi Penyiaran Komisi Indonesia Nomor 02 Tahun 2007 Tentang Pedoman Perilaku Penyiaran.

kepada peserta kampanye, karena hal tersebut telah ditegaskan dalam Pasal 43 Ayat (1) Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 69 Tahun 2009 tentang Pedoman Teknis Kampanye Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang menyatakan bahwa: “Media massa cetak dan lembaga penyiaran dilarang menjual *blocking segment* dan/atau *blocking time* untuk Kampanye”.

Kemudian dalam Pasal 44 ayat (4) Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 69 Tahun 2009 Tentang Pedoman Teknis Kampanye Pemilihan Kepala Daerah yang berbunyi:

Pengaturan dan penjadwalan pemasangan iklan Kampanye sebagaimana dimaksud pada ayat (3) untuk setiap Pasangan Calon diatur sepenuhnya oleh lembaga penyiaran dengan kewajiban memberikan kesempatan yang sama kepada setiap Pasangan Calon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 43 ayat (3).

Namun jika salah satu peserta kampanye menawarkan kerja sama kepada salah satu media televisi dengan memonopoli isi siaran dengan siaran kampanye mereka, bukankah hal tersebut telah melanggar ketentuan pedoman teknis mengenai tahapan kampanye dalam penggunaan media televisi sebagai media kampanye? Berdasarkan permasalahan tersebut maka penulis mengangkat judul “ **Tinjauan Yuridis terhadap Kampanye Pemilihan Umum Kepala Daerah dalam Penggunaan Media Televisi sebagai Media Kampanye (Studi tentang Kampanye Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota di Kota Makassar)**”.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Sejauh mana regulasi yang ada dapat mendukung penggunaan media televisi sebagai media kampanye secara adil ?
2. Bagaimanakah pelaksanaan kampanye pemilihan umum kepala daerah calon Walikota dan Wakil Walikota di Kota Makassar dalam penggunaan media televisi sebagai media kampanye ?

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

Tujuan yang ingin dicapai melalui penelitian ini, adalah untuk:

1. Untuk mengetahui regulasi mengenai kampanye pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah dalam penggunaan media televisi sebagai media kampanye.
2. Untuk mengetahui pelaksanaan kampanye pemilihan umum kepala daerah calon Walikota dan Wakil Walikota 2014 di Kota Makassar dalam penggunaan media televisi sebagai media kampanye.

Adapun manfaat yang ingin diberikan melalui penelitian ini adalah:

1. Manfaat akademis, penelitian ini dapat menjadi referensi acuan mengenai regulasi mengenai kampanye pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah dalam penggunaan media televisi sebagai media kampanye.

2. Manfaat praktis, penelitian ini dapat menghasilkan implikasi yang lebih bernilai untuk para pembuat kebijakan dalam memecahkan permasalahan pelaksanaan kampanye yang lebih bersih dan adil.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Tentang Demokrasi

1. Prinsip Demokrasi di Indonesia

Istilah demokrasi muncul dalam peradaban Yunani sekitar abad ke-V Sebelum Masehi (SM). Demokrasi atau *demokratia* merupakan suatu ungkapan yang terdiri dari kata *demos* sinonim kata *populous* yang berarti rakyat dan *kratia* yang berarti pemerintahan atau wewenang. Olehnya itu demokrasi dapat diartikan sebagai pemerintahan oleh rakyat.¹⁵

Demokrasi dalam arti sempit menurut Joseph Schumpeter, adalah sebuah metode politik dan sebuah mekanisme untuk memilih pemimpin politik. Warga negara diberikan kesempatan untuk memilih salah satu di antara pemimpin-pemimpin politik yang bersaing meraih suara dan pada pemilihan berikutnya, warga negara dapat mengganti wakil mereka yang dipilih sebelumnya. Kemampuan untuk memilih di antara pemimpin-pemimpin pada masa pemilihan inilah yang disebut demokrasi.¹⁶

Menurut Robert A. Dahl, demokrasi adalah satu sistem politik yang memberi peluang kepada rakyat jelata membuat keputusan-keputusan secara umum dan menekankan responsifitas pemerintah terhadap preferensi warga negaranya yang setara secara politis sebagai sifat dasar

¹⁵ Hasbi Umar, "Paradigma Baru Demokrasi di Indonesia: Pendekatan terhadap Pemilu DPR/DPRD", *Jurnal Innovatio* Vol. VII, No. 14 Edisi Juli-September 2008, hlm. 315.

¹⁶ George Serensen, 2003. "*Demokrasi dan Demokratisasi*". Yogyakarta : Pustaka Pelajar. Hlm. 14.

demokrasi.¹⁷ Sedangkan menurut Abraham Lincoln, demokrasi adalah suatu bentuk pemerintahan dimana kekuasaan politik tertinggi (*supreme political authority*) dan kedaulatan (*soverignty*) ada di tangan rakyat yang berhak untuk memerintah.¹⁸

Pemahaman demokrasi ini telah dipahami secara universal dimana demokrasi tidak lagi dipahami dari segi substantifnya saja dengan memberikan apa yang menjadi hak-hak rakyat, namun juga dilihat dari segi proseduralnya, yaitu bagaimana mekanisme penyampaian hak-hak tersebut. Dengan demikian, demokrasi tidak berarti rakyat sendiri yang harus menyampaikan hak-haknya tersebut, tetapi juga dapat mewakilkannya kepada pihak lain melalui suatu mekanisme tertentu. Oleh karena itu cukup beralasan jika kemudian demokrasi diartikan sebagai *government by the people, either directly or through representative*.¹⁹

Lain halnya dengan demokrasi sebelum amandemen UUD NRI 1945 ditandai dengan kedaulatan yang berada di tangan rakyat dan dijalankan oleh MPR RI sebagaimana yang terdapat dalam Pasal 1 Ayat (2) UUD NRI 1945 yaitu: “kedaulatan tertinggi berada di tangan rakyat dan dijalankan berdasarkan UUD”. Demikian halnya Pasal 1 ayat (3) yang berbunyi: “Negara Indonesia adalah Negara Hukum”. Sebelumnya yang dikenal adalah negara yang berdasarkan atas hukum

¹⁷ *Ibid*, Hlm.14

¹⁸ *Ibid*.

¹⁹ Hasbi Umar, “Paradigma Baru Demokrasi di Indonesia: Pendekatan terhadap Pemilu DPR/DPD”, *Jurnal Innovatio* Vol.VII, No.14 Edisi Juli-September 2008, hlm. 318.

(*rechtsstaat*). Konsep ini merupakan penjabaran dari konsep *Rule of Law*, dengan berpedoman pada sistem hukum *eropa continental*.²⁰

Dari sisi pemahaman kedaulatan rakyat, kedaulatan tertinggi berada di tangan rakyat. Kekuasaan tertinggi di tangan rakyat itu dibatasi oleh kesepakatan yang mereka tentukan sendiri secara bersama-sama yang dituangkan dalam aturan hukum yang berpuncak pada rumusan konstitusi sebagai produk kesepakatan tertinggi dari seluruh rakyat.²¹

Proses inilah yang secara teoritis disebut kontrak sosial antara seluruh rakyat. Aturan hukum membatasi dan mengatur bagaimana kedaulatan rakyat disalurkan, dijalankan, dan diselenggarakan dalam kegiatan kenegaraan dan pemerintahan. Inilah yang kemudian berkembang menjadi doktrin negara hukum. Sebaliknya hukum harus mencerminkan kepentingan dan perasaan keadilan rakyat. Oleh karena itu, hukum harus dibuat dengan mekanisme demokratis.²²

Demokrasi tidak dapat dibahas secara terpisah tanpa mengaitkannya dengan konsep negara hukum, karena negara hukum merupakan salah satu negara demokratis, dan demokratis merupakan salah satu cara paling aman untuk mempertahankan kontrol atas negara hukum (negara hukum yang demokratis).²³ Secara substansial, makna demokrasi dari kaca mata hukum ada dua yakni, berkaitan dengan

²⁰ Martha Pighome, "Implementasi Prinsip Demokrasi dan Nomokrasi dalam Struktur Ketatanegaraan RI Pasca Amandemen UUD 1945" dalam *Jurnal Dinamika Hukum Vol 11 No.2 Mei 2011*, hlm.336.

²¹ *Ibid.*

²² *Ibid.*

²³ Martha Pighome, *Op.cit*, hlm.338

norma berupa cara memperoleh kekuasaan dan bagaimana melaksanakan kekuasaan.²⁴

Setelah adanya perubahan sistem demokrasi sebagaimana terdapat dalam Pasal 1 Ayat (2) UUD NRI 1945, bahwa: “ditandai dengan demokrasi secara langsung oleh rakyat, dari rakyat, dan untuk rakyat”. Maka kepala negara yang sebelum amandemen dipilih oleh MPR RI telah berubah dimana dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilihan presiden dan wakil presiden bahkan kepala daerah (pemekarda). Demokratisasi bertujuan untuk menciptakan keadilan dalam berpolitik. Di samping itu demokrasi dapat mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia baik dibidang politik, ekonomi, dan lain-lain. Demokrasi di bidang ekonomi disebut demokrasi ekonomi.²⁵ Demokrasi ekonomi dan demokrasi politik oleh Bung Karno disebut sebagai Sosio-Demokrasi.²⁶

2. Urgensi Demokrasi dalam Tata Kelola Pemerintahan

Demokrasi merupakan manifestasi kedaulatan rakyat berupa penyerahan kepada rakyat untuk mengambil keputusan-keputusan politik dalam hidup bernegara. Dengan mengacu pada ketentuan tersebut adalah sebuah keniscayaan untuk membangun dan menegakkan hukum berlandaskan demokrasi yang seimbang. Demokrasi yang seimbang tidak

²⁴ Zulfirman, “Ontologi Demokrasi”, *Jurnal Hukum* 14 (2) Juni 2006, FH Universitas Sultan Agung (UNISULA) Semarang, hlm. 137-138.

²⁵ Novita Dewi Mashithoh, “Kebijakan Pemerintah Daerah Dalam Pembedayaan Ekonomi Perempuan Sebagai Perwujudan Ekonomi Kerakyatan”, *Jurnal Law Reform Pembaharuan Hukum* 3 (2) Oktober 2007, Program Magister Ilmu Hukum Semarang, Hal.41.

²⁶ Djauhari, “Konsep Negara Kesejahteraan Pra Kemerdekaan RI”, *Jurnal Hukum* 16(2) Juni 2006, FH UNISULA Semarang, hlm.323.

mungkin akan diwujudkan tanpa adanya *rule of law*. Demokrasi membutuhkan aturan yang jelas dan dapat dipatuhi bersama. Demokrasi diatur dan dibatasi oleh aturan hukum , sedangkan hukum itu sendiri ditentukan melalui cara-cara demokratis berdasarkan konstitusi. Dengan demikian, aturan dasar penyelenggaraan negara dengan segenap politik hukumnya, harus disandarkan kembali secara konsisten pada konstitusi kita UUD NRI 1945.²⁷

Amandemen UUD NRI 1945 berusaha memberdayakan rakyat yang direkonstruksi dari berbagai aspek,yakni *Pertama*, aspek penguatan lembaga perwakilan.*Kedua*,aspek eksekutif (proses pemilihan langsung presiden).*Ketiga*, aspek yudikatif dan *Keempat*, aspek yang terkait dengan HAM.²⁸Keseluruhan aspek tersebut disatukan dan menjadi satu kesatuan sistem dalam menguatkan tata kelola pemerintahan yang baik.

Demokrasi diharapkan mampu menciptakan tata pemerintahan yang baik (*Good Governance*) berupa peningkatan akuntabilitas pemerintahan, partisipasi masyarakat yang lebih besar dalam pembuatan dan kontrol kebijakan, serta efisiensi dan efektivitas pelayanan dan pembangunan.²⁹Antara demokrasi dan tata kelola pemerintahan menurut Susilo adalah dua hal yang sangat penting untuk diaplikasikan dalam sebuah negara.Tentunya demokrasi merupakan model pemerintahan

²⁷ Arief Hidayat, *Bernegara itu Tidak Mudah (Dalam Perspektif Politik dan Hukum)*, Pidato Pengukuhan Guru Besar Dalam Ilmu Hukum FH Undip Semarang, 4 Februari 2010, hlm.30.

²⁸ Septi Nur Wijayanti, "Studi Evaluasi Terhadap Amandemen UUD 1945 (Amandemen Sebagai Upaya Kebutuhan Hukum Masyarakat Indonesia)", *Jurnal Media Hukum* 16 (2) Desember 2009, FH Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, hlm.232-233.

²⁹Dr.Sedarmayanti. 2003. *Good Governance (Kepemerintahan Yang Baik) Dalam Rangka Otonomi Daerah*. Bandung : PT.Mandar Maju, hlm.13.

serta sistem yang baik bagi sebuah negara, terutama bagi Indonesia. Sementara itu, tata kelola pemerintahan memiliki peran sebagai penyempurna bagi adanya demokrasi yang baik tersebut. Tata kelola pemerintahan dapat memberikan solusi bagi masalah dalam setiap negara agar sebuah negara agar menjadi kuat dan maju. Tidak hanya negara, dunia pun akan berubah apabila negara mengaitkan demokrasi dan tata kelola pemerintahan dalam berbagai upaya dan permasalahan ketatanegaraan.³⁰

Demokrasi dan tata kelola pemerintahan yang baik adalah unsur-unsur penting untuk menciptakan sebuah perubahan positif bagi negara.³¹ Melalui tata kelola pemerintahan yang baik dan melalui pemerintahan yang bersih, kompeten serta responsif. Demokrasi dapat menyelesaikan konflik separatis, mencapai pertumbuhan ekonomi, memajukan penegakan keadilan, mendorong dinamika sosial dan meningkatkan ketertiban umum.³² Tata pemerintah yang seperti inilah yang menjadikan demokrasi menjadi berarti dan berfungsi.

B. Tinjauan Umum Tentang Pemilihan Umum

1. Pengertian Pemilihan Umum

Pemilu adalah salah satu ciri yang harus ada pada negara demokrasi.³³ Dengan demikian pemilu merupakan sarana yang penting untuk rakyat dalam kehidupan bernegara, yaitu dengan jalan memilih

³⁰ *Ibid*, hlm. 18.

³¹ Susilo Bambang Yudhoyono, "Pidato di Jakarta, 23 Oktober 2005".

³² *Ibid*.

³³ Hasbi Umar, "Paradigma Baru Demokrasi di Indonesia: Pendekatan terhadap Pemilu DPR/DPD", *Jurnal Innovatio* Vol. VII, No. 14 Edisi Juli-September 2008, hlm. 315.

wakil-wakilnya yang pada gilirannya akan mengendalikan roda pemerintahan. Hasil pemilihan umum yang diselenggarakan dalam suasana keterbukaan dengan kebebasan berpendapat dan kebebasan berserikat, dianggap mencerminkan dengan cukup akurat mencerminkan aspirasi dan partisipasi masyarakat.³⁴

Berdasarkan Pasal 1 Ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum, pemilu adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat dalam negara kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Menurut Harris G. Warren, pemilu adalah kesempatan bagi para warga negara untuk memilih pejabat-pejabat pemerintah dan memutuskan apakah yang mereka inginkan untuk dikerjakan oleh pemerintah. Dan dalam membuat keputusannya itu para warga negara menentukan apakah sebenarnya yang mereka inginkan untuk dimiliki.³⁵ Sedangkan menurut A. Sudiharto, pemilu adalah sarana demokrasi yang penting dan merupakan perwujudan yang nyata untuk keikutsertaan rakyat dalam kehidupan kenegaraan.

Berdasarkan pendapat tersebut maka dapat dikatakan bahwa pemilu merupakan suatu cara menentukan wakil-wakil yang akan menjalankan roda pemerintahan dimana pelaksanaan pemilu harus disertai dengan kebebasan dalam arti tidak mendapat pengaruh maupun

³⁴ Miriam Budirjo. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. (Jakarta : PT.Gramedia Pustaka Utama,2008), hlm. 461.

³⁵ Ramlan Surbakti. 1992. *Memahami Ilmu Politik*. Jakarta : PT.Grasindo, hlm. 15

tekanan dari pihak manapun juga. Semakin tinggi tingkat kebebasan dalam pelaksanaan pemilu maka semakin baik pula penyelenggaraan pemilu. Demikian juga sebaliknya, semakin rendah tingkat kebebasan maka semakin buruk pula penyelenggaraan pemilu. Hal ini menimbulkan anggapan yang menyatakan bahwa semakin banyak rakyat yang ikut pemilu maka dapat dikatakan pula semakin tinggi kadar demokrasi yang terdapat dalam menyelenggarakan pemilu.³⁶

2. Pemilihan Umum di Indonesia dan Tujuan Pelaksanaannya

Pemilu diselenggarakan berdasarkan ketetapan MPR RI Nomor XIV/MPR/1998 yang berdasarkan pada pertimbangan bahwa di dalam MKRI yang berdasarkan Pancasila, kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR RI. Dalam rangka mewujudkan kedaulatan rakyat secara nyata dalam kehidupan berbangsa dan bernegara perlu diselenggarakan pemilu secara demokratis, transparan, jujur dan adil diselenggarakan dengan pemberian dan pemungutan suara secara langsung, umum, bebas dan rahasia.³⁷

Sebagai tindak lanjut dari upaya implementasi Ketetapan MPR RI tersebut dibentuk Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum, yang antara lain memberikan amanat untuk penyelenggaraan pemilu yang didasarkan pada prinsip bahwa

³⁶ Syahril Syarbaini, dkk. *Sosiologi dan Politik*. (Jakarta : Ghalia Indonesia, 2002), hlm.80.

³⁷ Lihat Pasal 1 Ayat (1) UU Nomor 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum.

pemilu merupakan sarana untuk mewujudkan kedaulatan rakyat dalam rangka keikutsertaan rakyat dalam penyelenggaraan pemerintahan negara. Pemilu bukan hanya bertujuan untuk memilih wakil-wakil rakyat yang akan duduk dalam lembaga Permusyawaratan/perwakilan, melainkan juga merupakan suatu sarana untuk mewujudkan penyusunan tata kehidupan negara yang dijiwai semangat Pancasila dan UUD NRI 1945.³⁸

Pada tahun 2004 dilaksanakan pemilu untuk memilih Presiden dan wakilnya yang terpisah dengan pemilihan anggota legislative (DPR). Pemilu di Indonesia menggunakan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil.³⁹

- a. Langsung artinya sebagai pemilih mempunyai hak memberikan suaranya secara langsung dengan kehendak hati nuraninya tanpa perantara;
- b. Umum artinya pemilu berlaku bagi semua warga negara;
- c. Bebas artinya setiap hak pilih bebas menentukan siapapun yang akan dipilih untuk mengemban aspirasinya tanpa ada paksaan, dan tekanan dari siapapun;
- d. Rahasia artinya pemilih dijamin kerahasiaan pilihannya;
- e. Jujur artinya semua pihak yang terkait dengan pemilu harus bersikap dan bertindak jujur sesuai dengan perundang-undangan yang berlaku;

³⁸ *Ibid*, hal.21.

³⁹ Di akses melalui http://www.kpu.go.id/index.php?option=com_content&task=view&id=39(7 September 2013)

- f. Adil artinya dalam penyelenggaraan pemilu setiap pemilih dan peserta pemilu mendapat perlakuan yang sama serta bebas dari kecurangan pihak manapun.

Sebelum dilakukan pemungutan suara, semua parpol melakukan kampanye baik melalui media massa, dialog, media cetak, media elektronik, pemasangan alat peraga maupun kampanye secara terbuka. Pada saat pencoblosan dilakukan di Tempat Pemungutan Suara (TPS). Dan penghitungan suara dilakukan oleh Ketua Panitia Pemungutan Suara (KPPS).⁴⁰ Secara umum tujuan pemilihan umum adalah:⁴¹

- a. Melaksanakan kedaulatan rakyat;
- b. Sebagai perwujudan hak asas politik rakyat;
- c. Untuk memilih wakil-wakil rakyat yang duduk di lembaga legislatif serta memilih Presiden dan wakil Presiden;
- d. Melaksanakan pergantian personel pemerintahan secara aman, damai, dan tertib;
- e. Menjamin kesinambungan pembangunan nasional.

Menurut Ramlan Surbakti, kegiatan pemilihan umum berkedudukan sebagai:⁴²

⁴⁰ Di akses melalui www.kpu.go.id dalam aturan-aturan Penyelenggaraan Pemilihan Umum. [7 September 2013]

⁴¹ *Ibid.*

⁴² Ramlan Surbakti. 1992. *Memahami Ilmu Politik*. Jakarta : PT.Grasindo, hlm.21.

- a. Mekanisme untuk menyeleksi para pemimpin dan alternatif kebijakan umum;
- b. Mekanisme untuk memindahkan konflik kepentingan dari masyarakat ke lembaga-lembaga perwakilan melalui wakil rakyat yang terpilih, sehingga integrasi masyarakat tetap terjaga;
- c. Sarana untuk memobilisasikan dukungan rakyat terhadap Negara dan pemerintahan dengan jalan ikut serta dalam proses politik;

3. Lembaga Penyelenggara Pemilu

Pemilu yang demokratis setidaknya memiliki lima persyaratan. *Pertama*, pemilu harus bersifat kompetitif. *Kedua*, pemilu harus diselenggarakan secara berkala. *Ketiga*, pemilu haruslah inklusif. *Keempat*, pemilih harus diberi keleluasaan untuk mempertimbangkan dan mendiskusikan alternatif pilihannya dalam suasana yang bebas, tidak dibawah tekanan, dan akses memperoleh informasi yang luas. Dan *Kelima*, penyelenggara pemilu yang tidak memihak dan independen.⁴³

Dengan demikian, keberhasilan dan kegagalan atas penyelenggaraan pemilu sangat tergantung pada bagaimana lembaga penyelenggara pemilu bekerja secara objektif dan profesional pada satu sisi. Pada saat yang bersamaan, hasil pemilu juga sangat tergantung pada bagaimana lembaga penyelenggara pemilu ini apakah bekerja

⁴³ Marwani. 2009. *Menjelang Pemilu 2009 : Quo Vadis Suara Perempuan ?*. Di akses di <http://www.imm.or.id/content/view/249/191>[09 September 2013]

berdasarkan asas ketidakberpihakan/netralitas/independen ataukah bekerja secara tidak netral/berpihak pada satu subjek tertentu.⁴⁴

Ihwal pemilu dan penyelenggara Pemilu telah tercantum dalam konstitusi, yaitu pada Bab VIIB Pasal 22E Perubahan Ketiga UUD NRI 1945 yang ditetapkan pada tanggal 9 November 2001. Pasal 22E antara lain mengandung ketentuan:

1) pemilu dilaksanakan setiap lima tahun sekali; 2) pemilu diselenggarakan untuk memilih anggota DPR, DPD, presiden/wakil presiden, dan anggota DPRD; 3) pemilu diselenggarakan oleh suatu Komisi Pemilihan Umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.⁴⁵

Berdasar ketentuan Konstitusi tersebut dapat dikatakan bahwa organisasi penyelenggara pemilu di Indonesia adalah Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.⁴⁶ Ini bermakna bahwa Konstitusi Indonesia telah menyatakan sangat pentingnya eksistensi lembaga penyelenggara pemilu, dan pada akhirnya mengharuskan dibentuk KPU yang sifatnya nasional, tetap, dan mandiri, yang kemudian diberi beban tugas dan wewenang untuk menyelenggarakan pemilu yang demokratis. Dengan demikian, UUD NRI 1945 telah memberi posisi *legal* konstitusional bagi KPU sebagai lembaga negara yang bertugas menyelenggarakan pemilu.

Satu tahun setelah penyelenggaraan pemilu tahun 1999, pemerintah bersama DPR mengeluarkan Undang-Undang Republik

⁴⁴ Agus Pramusinto, dkk. 2009. *Reformasi Birokrasi, Kepemimpinan, dan Pelayanan Publik*. Yogyakarta : Gava Media

⁴⁵ Lihat Pasal 22E UUD 1945.

⁴⁶ Lampiran Penjelasan UU Nomor 3 Tahun 1999 Tentang Pemilihan Umum.

Indonesia Nomor 4 Tahun 2000 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum. Pokok isi dari peraturan adalah adanya perubahan penting, yaitu bahwa penyelenggaraan Pemilu tahun 2004 dilaksanakan oleh sebuah KPU yang independen dan *nonpartisan*. Maka dari itu independen dan *nonpartisan* inilah *label* baru yang disandang oleh KPU saat itu.

Berdasarkan peraturan tersebut, struktur organisasi penyelenggara pemilu terdiri atas KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota. Masa keanggotaan seluruh KPU tersebut adalah 5 tahun sejak pengucapan sumpah/janji. KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota adalah pelaksana pemilu di provinsi dan kabupaten/kota yang merupakan bagian dari KPU. Dalam pelaksanaan pemilu di luar negeri, KPU membentuk PPLN dan selanjutnya PPLN membentuk KPPSLN.⁴⁷

Anggota KPU Provinsi sebanyak 5 orang yang dijaring dengan memperhatikan aspirasi masyarakat yang diusulkan oleh gubernur untuk mendapat persetujuan KPU untuk ditetapkan sebagai anggota KPU provinsi. Anggota KPU kabupaten/kota masing-masing adalah sebanyak 5 orang (yang dijaring dengan memperhatikan aspirasi masyarakat) yang diusulkan oleh bupati/walikota untuk mendapat persetujuan KPU provinsi untuk ditetapkan sebagai anggota KPU kabupaten/kota. Di antara tugas dan wewenang KPU kabupaten/kota adalah membentuk Panitia Pemilihan

⁴⁷ Lihat Pasal 8 Ayat (1) Huruf b UU Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.

Kecamatan (PPK), Panitia Pemungutan Suara (PPS), dan Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS) dalam wilayah kerjanya.⁴⁸

PPK yang berkedudukan di pusat pemerintahan kecamatan, PPS yang berkedudukan di desa/kelurahan, dan KPPS di masing-masing tempat pemungutan suara (TPS) adalah bersifat *ad.hoc*. Anggota PPK sebanyak 5 orang yang berasal dari tokoh masyarakat diangkat dan diberhentikan oleh KPU atas usul camat.⁴⁹ Anggota PPS sebanyak 3 orang berasal dari tokoh masyarakat diangkat dan diberhentikan oleh PPK atas usul kepala desa/lurah setempat.⁵⁰ PPS kemudian membentuk KPPS yang anggotanya sebanyak 7 orang dengan tugas melakukan pemungutan dan penghitungan suara di TPS.⁵¹

Berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, maka KPU provinsi dan KPU kabupaten/kota berwenang menyelenggarakan pemilihan kepala daerah secara langsung (pemilukada). Tepat 3 (tiga) tahun setelah berakhirnya penyelenggaraan pemilu 2004, muncul pemikiran di kalangan pemerintah dan DPR untuk meningkatkan kualitas pemilu, yang salah satunya adalah kualitas penyelenggara pemilu.

Lembaga penyelenggara pemilu ketiga di era reformasi ini dituntut independen, *nonpartisan*, jujur, dan adil. Dengan diundangkannya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2007 tentang

⁴⁸ Lihat Pasal 10 Ayat (1) Huruf c UU Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu.

⁴⁹ Lihat Pasal 43 Ayat (2) UU Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu.

⁵⁰ Lihat Pasal 46 ayat (2) UU Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu.

⁵¹ Lihat Pasal 49 Huruf c UU Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu.

Penyelenggara Pemilu, maka lembaga penyelenggara pemilu memasuki era baru. Dalam peraturan ini diatur mengenai penyelenggara pemilu yang tetap dilaksanakan oleh suatu KPU yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.⁵²

Sifat nasional mencerminkan bahwa wilayah kerja dan tanggung jawab KPU sebagai penyelenggara pemilu mencakup seluruh wilayah NKRI. Sifat tetap menunjukkan KPU sebagai lembaga yang menjalankan tugas secara berkesinambungan meskipun dibatasi oleh masa jabatan tertentu. Sifat mandiri menegaskan KPU dalam menyelenggarakan pemilu bebas dari pengaruh pihak manapun.

Era baru penyelenggara pemilu dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu meliputi pengaturan mengenai lembaga penyelenggara pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD; Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden; serta Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang sebelumnya diatur dalam beberapa peraturan perundang-undangan.⁵³Oleh karena itu, KPU tidak hanya menyelenggarakan pemilu legislatif dan pemilu presiden/wakil presiden pada tahun 2009, namun sepanjang 5 tahun masa kerjanya lembaga ini juga menyelenggarakan pemilukada.

KPU, KPU provinsi, dan KPU kabupaten/kota merupakan lembaga penyelenggara pemilu yang permanen atau tetap dan bersifat

⁵² Lihat Pasal 1 Ayat (6) UU Nomor 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum.

⁵³ Lihat Pasal 1 Ayat (5) UU Nomor 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum

hierarkis. Berdasarkan sifat tersebut, maka Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum merumuskan bahwa KPU yang secara hierarkis lebih tinggi berwenang untuk menonaktifkan sementara dan/atau mengenakan sanksi administratif kepada anggota KPU maupun anggota KPU di bawahnya yang terbukti melakukan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan pemilu yang sedang berlangsung berdasarkan rekomendasi lembaga pengawas pemilu di masing-masing tingkatan dan ketentuan peraturan perundang-undangan.⁵⁴

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu juga mengatur tentang kedudukan panitia pemilihan yang bersifat *ad.hoc* yang meliputi Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK), Panitia Pemungutan Suara (PPS), Kelompok Penyelenggaraan Pemungutan Suara (KPPS), Panitia Pemilihan Luar Negeri (PPLN), serta Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara Luar Negeri (KPPSLN). PPLN yang jumlah anggotanya minimal 3 orang dan maksimal 7 orang berasal dari wakil masyarakat Indonesia dibentuk oleh KPU, dan setelah terbentuk kemudian PPLN membentuk KPPLN untuk menyelenggarakan pemungutan suara di TPS luar negeri.⁵⁵

PPK yang anggotanya berjumlah 5 orang dengan memperhatikan 30% keterwakilan perempuan dan PPS yang anggotanya berjumlah 3

⁵⁴ Lihat Pasal 8 Ayat (1) Huruf p UU Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum.

⁵⁵ Lihat Pasal 8 Ayat (1) Huruf b UU Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum.

orang (semuanya berasal dari tokoh masyarakat) dibentuk oleh masing-masing KPU kabupaten/kota untuk menyelenggarakan Pemilu di tingkat kecamatan dan di tingkat desa/kelurahan.⁵⁶ Selanjutnya PPS membentuk KPPS, yang anggotanya sebanyak 7 orang berasal dari anggota masyarakat di sekitar TPS, dalam rangka melaksanakan pemungutan dan penghitungan suara di TPS PPK dan PPS tersebut dibentuk oleh KPU Kabupaten/Kota paling lambat 6 bulan sebelum penyelenggaraan Pemilu dan dibubarkan paling lambat 2 bulan setelah pemungutan suara.⁵⁷

C. Tinjauan Umum Tentang Pemilihan Umum Kepala Daerah

1. Pengertian Pemilihan Umum Kepala Daerah (Pemilukada)

Pemilukada menjadi konsensus politik nasional yang merupakan salah satu instrumen penting penyelenggaraan pemerintahan setelah digulirkannya otonomi daerah di Indonesia.⁵⁸ Sedangkan Indonesia sendiri telah melaksanakan pemilukada secara langsung sejak diberlakukannya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah.

Hal ini apabila dilihat dari perspektif desentralisasi, pemilukada langsung tersebut merupakan sebuah terobosan baru yang bermakna bagi proses konsolidasi demokrasi di tingkat lokal. Pemilukada langsung akan membuka ruang partisipasi yang lebih luas bagi

⁵⁶ Lihat Pasal 43 Ayat (3) UU Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum.

⁵⁷ Lihat Pasal 45 Ayat (3) UU Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum.

⁵⁸ HAW Widjaja. 2005. *Penyelenggaraan Otonomi di Indonesia*. Jakarta : PT Rajagrafindo Persada, hlm.114.

masyarakat dalam proses demokrasi untuk menentukan kepemimpinan politik di tingkat lokal. Sistem ini juga membuka peluang bagi masyarakat untuk mengaktualisasi hak-hak politiknya secara lebih baik tanpa harus direduksi oleh kepentingan-kepentingan elit politik, seperti ketika berlaku sistem demokrasi perwakilan.

Berdasarkan Pasal 1 Ayat (2) Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 69 Tahun 2009 Tentang Pedoman Teknis Kampanye Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang merumuskan pengertian tentang pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah, yakni:⁵⁹

(2) Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah selanjutnya disebut Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah Pemilu untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Sebelum diberlakukannya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah, kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih oleh DPRD. Namun sejak bulan Juni tahun 2005 Indonesia menganut sistem pemilukada secara langsung.⁶⁰

Pada dasarnya daerah merupakan bagian yang tidak dapat dipisahkan dengan NKRI. Hal ini berkaitan dengan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah yang seharusnya sinkron dengan pemilihan presiden dan wakil presiden, yaitu pemilihan secara langsung.

⁵⁹ Lihat Pasal 1 Ayat (2) PKPU Nomor 69 Tahun 2009 Tentang Pedoman Teknis Kampanye Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

⁶⁰ HAW Widjaja, *Ibid*, hlm.114

2. Hubungan Pemilukada dengan Otonomi Daerah

Sesuai dengan amanat UUD NRI 1945, NKRI dibagi atas daerah provinsi dan daerah provinsi dan dibagi lagi atas daerah kabupaten dan kota, yang masing-masing sebagai daerah otonomi. Sebagai daerah otonomi, daerah provinsi, kabupaten/kota memiliki Pemerintah Daerah yang melaksanakan, fungsi-fungsi Pemerintah Daerah, yakni Pemerintah Daerah dan DPRD.

Kepala daerah adalah kepala Pemerintah Daerah baik di daerah provinsi, maupun kabupaten/kota yang merupakan lembaga eksekutif di daerah, sedangkan DPRD, merupakan lembaga legislatif di daerah baik di provinsi, maupun kabupaten/kota. Kedua-duanya dinyatakan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintah di daerah.⁶¹

Semangat dilaksanakannya pemilukada adalah koreksi terhadap sistem demokrasi tidak langsung (perwakilan) di era sebelumnya, dimana kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih oleh DPRD menjadi demokrasi yang berakar langsung pada pilihan rakyat (pemilih). Melalui pemilukada, masyarakat sebagai pemilih berhak untuk memberikan suaranya secara langsung sesuai dengan kehendak hati nuraninya, tanpa perantara, dalam memilih kepala daerah. Dalam rangka penyelenggaraan Pemerintah Daerah diterapkan prinsip demokrasi. Sesuai dengan Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945 bahwa: "kepala daerah dipilih secara demokratis".

⁶¹ Lihat Pasal 40 UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.

Berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, diatur mengenai pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah yang dipilih secara langsung oleh rakyat, yang diajukan oleh partai politik atau gabungan parpol.⁶² Sedangkan didalam perubahan kedua Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, yakni Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2008 bahwa: “calon kepala daerah dapat juga diajukan dari calon perseorangan yang didukung oleh sejumlah orang”.⁶³

Berlakunya sistem otonomi daerah berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah yang kemudian diperbaharui dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah telah mengubah paradigma sentralisasi ke desentralisasi. Olehnya itu, kewenangan daerah untuk mengembangkan potensi yang dimilikinya menjadi semakin besar.

3. Regulasi Tentang Pemilu Kader di Indonesia

Pasal 1 Ayat (2) UUD NRI 1945 menyatakan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD NRI 1945.⁶⁴ Kedaulatan itu sendiri mengandung arti bahwa rakyat turut serta secara aktif dalam setiap proses penyelenggaraan pemerintah, termasuk dalam menentukan kepala daerah di wilayah masing-masing sebagai mana di atur dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun

⁶² Lihat Pasal 59 Ayat (1) UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.

⁶³ Lihat Pasal 59 Ayat (1b) UU Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas UU Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah.

⁶⁴ Amandemen Ketiga UUD NRI 1945 yang disahkan pada tanggal 19 November 2001.

2004 tentang Pemerintah Daerah dan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

Pemilukada langsung merupakan perwujudan konstitusi dan UUD NRI 1945. Seperti telah diamanatkan Pasal 18 Ayat (4) UUD NRI 1945, bahwa: "Gubernur, Bupati dan Wali Kota, masing-masing sebagai kepala Pemerintah Daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis". Sedangkan Pasal 56 Ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah menyatakan bahwa :⁶⁵

1) Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. 2) Pasangan calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik.

Ketentuan pasal 56 Ayat (2) dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat setelah salah satu calon Kepala Daerah dari Provinsi NTB yang bernama Lalu Ranggalawe mengajukan pengujian UU Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah, khususnya yang terkait dengan ketentuan yang hanya membuka kesempatan bagi partai politik atau gabungan partai politik dalam pencalonan kepala daerah dan wakil

⁶⁵ Lihat Pasal 56 Ayat (1) dan (2) UU No.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah.

kepala daerah.⁶⁶Setelah putusan Mahkamah Konstitusi (MK) yang mengabulkan calon perseorangan, selanjutnya pemerintah pada tanggal 28 April mengesahkan UU No.12 Tahun 2008 tentang perubahan kedua atas UU No.32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.

Pilihan terhadap sistem pemilihan langsung merupakan koreksi atas pemilukada terdahulu yang menggunakan sistem perwakilan oleh DPRD, sebagaimana tertuang dalam UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 151 Tahun 2002 tentang Tata Cara Pemilihan, Pengesahan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Sistem pemilihan langsung menunjukkan perkembangan penataan format demokrasi daerah yang berkembang dalam rangka liberisasi politik, sebagai respon atas tuntutan perubahan sistem dan format politik pada masa reformasi.

Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung oleh rakyat merupakan suatu proses politik di daerah menuju kehidupan politik yang lebih demokratis dan bertanggungjawab. Berdasarkan UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah Pasal 65 Ayat (1) mengenai mekanisme tahapan pelaksanaan pemilihan kepala daerah terdiri dari masa persiapan dan tahap pelaksanaan. Masa persiapan sebagaimana yang tercantum pada Pasal 65 Ayat (2) meliputi:⁶⁷

- a) Pemberitahuan DPRD kepada kepala daerah mengenai berakhir masa jabatan;
- b) Pemberitahuan DPRD kepada KPUD mengenai berakhirnya masa jabatan kepala daerah;
- c) Perencanaan

⁶⁶ Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi dalam perkara Nomor 5/PUU-V/2007 perihal pengujian UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.

⁶⁷ Lihat Pasal 65 Ayat (2) UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.

penyelenggaraan; d)Pembentukan Panitia Pengawas, PPK, PPS;
e) Pemberitahuan dan pendaftaran pemantau.

Kemudian pada tahap pelaksanaan pemilukada sebagaimana tercantum pada Pasal 65 Ayat (3) meliputi :⁶⁸

a)Penetapan daftar pemilih; b)Pendaftaran dan penetapan calon kepala daerah / wakil kepala daerah; c) Kampanye; d) Pemungutan suara; e) suara; f)Penetapan pasangan calon kepala daerah/wakil kepala daerah terpilih, pengesahan dan pelantikan.

Pada tahap persiapan, tahapan yang juga menjadi salah satu tahapan yang cukup menentukan hasil dalam sebuah pemilihan, baik dalam pemilihan presiden maupun pemilihan kepala daerah adalah tahap kampanye. Merujuk pada peraturan pemerintah (PP) No. 6 tahun 2005 tentang penyelenggaraan pemilukada, kampanye dilaksanakan sebagai bagian dari penyelenggaraan pemilihan⁶⁹, kampanye diselenggarakan diseluruh daerah yang menyelenggarakan pemilukada.⁷⁰

Kegiatan kampanye dilaksanakan oleh tim kampanye yang di bentuk oleh pasangan calon bersama-sama partai politik atau gabungan partai politik yang mendukung pasangan calon.⁷¹ Selain merujuk pada peraturan tersebut, UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah juga mengatur dengan jelas pelaksanaan kampanye,yakni pada Pasal 75 hingga Pasal 85 UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah. Keseluruhan regulasi mengenai pemilukada diatur dan dibingkai dalam satu kesepakatan bahwa pemilukada merupakan tugas dan keistimewaan yang diberikan kepada daerah dengan tujuan mendapatkan pemimpin

⁶⁸ Lihat Pasal 65 Ayat (3) UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.

⁶⁹ Lihat Pasal 54 Ayat (1) PP Nomor 6 Tahun 2005 tentang Penyelenggara Pemilukada.

⁷⁰ Lihat Pasal 54 Ayat (2) PP Nomor 6 Tahun 2005 tentang Penyelenggara Pemilukada.

⁷¹ Lihat Pasal 54 Ayat (33) PP Nomor 6 Tahun 2005 tentang Penyelenggara Pemilukada.

daerah yang lebih berkualitas dan bertanggungjawab. Regulasi pemilukada mengalami dinamika dan perubahan sesuai dengan atas dasar kesepakatan yang dicapai oleh pemerintah.

4. Kelembagaan Pemilukada

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah secara langsung ini berbeda dengan penyelenggaraan pemilihan umum lembaga legislatif maupun Presiden dan Wakil Presiden yang dilaksanakan Komisi Pemilihan Umum (KPU), melainkan oleh KPUD.

Dalam pelaksanaan tugasnya, KPUD tidak bertanggungjawab kepada DPRD. Perubahan ini didasarkan pada putusan Mahkamah Konstitusi dalam perkara Nomor 072-073/PUU-II/2004 dan Nomor 005/PUU-III/2005. Perubahan ini membawa implikasi hukum dalam penyelenggaraan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

Demikian juga dengan kewajiban dari KPUD untuk mempertanggungjawabkan anggaran kepada DPRD sebagaimana yang ditegaskan dalam Pasal 6e PP Nomor 6 Tahun 2005 yang kemudian dihapuskan berdasarkan PP Nomor 17 Tahun 2005.⁷²

Selanjutnya, pengawasan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah dilaksanakan oleh panitia pengawas

⁷² Lihat Konsideran Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2005 tentang Perubahan atas PP Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah yang keanggotaannya terdiri atas unsur kepolisian, kejaksaan, perguruan tinggi, pers dan tokoh masyarakat.⁷³ Hal ini membuktikan bahwa dalam penyelenggaraan pemilukada melibatkan seluruh masyarakat yang juga merupakan bagian dari demokratisasi Negara Indonesia.

D. Tinjauan Umum Tentang Kampanye

1. Pengertian Kampanye

Kampanye Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, selanjutnya disebut kampanye adalah suatu kegiatan yang dilakukan oleh pasangan calon dan atau tim kampanye/pelaksana kampanye/petugas kampanye untuk meyakinkan para pemilih dalam rangka mendapatkan dukungan sebesar-besarnya, dengan menawarkan visi, misi, dan program pasangan calon secara lisan atau tertulis kepada masyarakat dalam bentuk sebagaimana dimaksud dalam Pasal 76 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagaimana diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 dan dalam jadwal waktu yang ditetapkan KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/ Kota.⁷⁴

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, kampanye didefinisikan sebagai gerakan serentak untuk mengadakan aksi dengan jalan menyertakan kabar angin. Sedangkan menurut *Rise and Paisley*, kampanye adalah keinginan seseorang untuk mempengaruhi opini

⁷³ Pasal 57 Ayat (3) UU Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah.

⁷⁴ Pasal 1 Ayat (8) Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 69 Tahun 2009 Tentang Pedoman Teknis Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

individu dan publik, kepercayaan, tingkah laku, minat serta keinginan audiensi dengan daya tarik komunikator yang sekaligus komunikatif.

Pengertian kampanye menurut Dan Nimmo tidak jauh berbeda dengan yang di kemukakan oleh Rogers dan Storey yang dikutip oleh Antar Venus dalam buku *Manajemen Kampanye* yaitu:⁷⁵

serangkaian tindakan komunikasi yang terencana dengan tujuan menciptakan efek tertentu pada sejumlah besar khalayak yang dilakukan secara berkelanjutan pada kurun waktu tertentu.

Dengan demikian, kampanye pemilihan umum bertujuan mengubah atau memperkuat perilaku masyarakat dalam memilih caleg atau partai politik.⁷⁶ Jenis-jenis kampanye menurut Charles U.Larson terbagi ke dalam tiga kategori yaitu :⁷⁷

a. *Product-oriented campaigns*(kampanye produk)

Jenis kampanye ini berorientasi pada produk umumnya terjadi dilingkungan bisnis. Istilah lain yang sering dipertukarkan dengan kampanye jenis ini adalah *commercial campaigns, corporate campaign*, atau *ad campaign*. Tujuan yang paling mendasari dari kampanye jenis ini adalah memperoleh keuntungan financial.

b. *Candidate-oriented campaigns*(kampanye kandidat)

Kampanye ini berorientasi pada kandidat umumnya dimotivasi oleh hasrat untuk meraih kekuasaan politik. Oleh karena itu jenis kampanye ini dapat pula disebut sebagai *political campaigns* {kampanye politik}. Tujuannya antara lain adalah untuk

⁷⁵ Antar Venus. 2004. *Manajemen Kampanye*. Jakarta : PT Gramedia Utama. Hlm.8

⁷⁶ *Ibid*, hlm.45

⁷⁷ *Ibid*.

memenangkan dukungan masyarakat terhadap kandidat-kandidat yang diajukan oleh partai politik agar dapat menduduki jabatan-jabatan politik.

c. *Ideologically or course oriented campaigns*(Kampanye sosial)

Kampanye ini berorientasi pada tujuan-tujuan yang bersifat khusus dan seringkali berdimensi perubahan social. Karena itu kampanye jenis ini sering disebut sebagai *social campaigns*, tujuan kampanye ini untuk menanggulangi masalah-masalah sosial melalui perubahan sikap dan perilaku masyarakat yang terkait.

Namun, yang ditekankan penulis dalam tugas akhir ini adalah terkait kampanye politik yang menjadi bagian dari lahirnya demokrasi di Indonesia. Dampak dari dilaksanakan kampanye adalah terakumulasinya suara rakyat dalam memilih calon kepala daerah dan wakil kepala daerah sehingga kampanye merupakan tahapan yang penting dalam mempengaruhi perhitungan suara nantinya.

2. Tujuan Pelaksanaan Kampanye serta Regulasi Yang Mengaturnya

Kampanye adalah sebuah tindakan doktet bertujuan mendapatkan pencapaian dukungan, usaha kampanye bisa dilakukan oleh peorangan atau sekelompok orang yang terorganisir untuk melakukan pencapaian suatu proses pengambilan keputusan di dalam suatu kelompok,

kampanye biasa juga dilakukan guna memengaruhi, penghambatan, pembelokan pencapaian.⁷⁸

Regulasi yang mengatur tentang pelaksanaan pedoman teknis kampanye telah jelas mengatur tujuan kampanye dalam definisi yang dicantumkan, yakni untuk meyakinkan para pemilih dalam rangka mendapatkan dukungan sebesar-besarnya, dengan menawarkan visi, misi, dan program pasangan calon secara lisan atau tertulis kepada masyarakat dalam bentuk sebagaimana dimaksud dalam Pasal 76 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagaimana diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 dan dalam jadwal waktu yang ditetapkan KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/ Kota.⁷⁹ Oleh karena itu, kampanye pemilukada merupakan cara yang digunakan oleh para calon kepala daerah dan wakil kepala daerah untuk menyatakan visi dan misi serta merumuskan janji-janji politiknya di depan masyarakat umum.

Selanjutnya menurut Nadir dalam suatu sistem politik yang demokratis para pemimpin dipilih langsung oleh rakyat, para politisi atau pejabat publik sebagai wakil rakyat akan berbuat maksimal sesuai dengan aspirasi masyarakat, alasan pertama dalam segi "mandat", pemilukada yang dilakukan secara reguler dapat dijadikan sebagai sarana untuk menyeleksi kebijakan-kebijakan politik yang baik sesuai dengan keinginan masyarakat luas. Selama kampanye Pemilukada dan pemilu misalnya, para calon bupati dan anggota legislatif menawarkan berbagai isu dan

⁷⁸ Budi Setiyono dan RTS Masli. 2008. *Iklan dan Politik: Menjaring Suara Dalam Pemilihan Umum*. Jakarta : AdGoal Com 2008, hlm. 56

⁷⁹ *Ibid*, Hlm.44

program untuk mensejahterakan masyarakat, sehingga hal ini menjadi daya tarik bagi pemilih untuk memilihnya.

Kedua, dalam segi akuntabilitas, pemilukada dalam pemilu merupakan sarana bagi pemerintah untuk mempertanggungjawabkan berbagai keputusan dan tindakannya dimasa lalu. Konsekuensinya, pemerintah dan politisi akan selalu memperhitungkan penilaian masyarakat, sehingga akan memilih kebijakan atau program yang berdampak pada penilaian positif pemilih terhadap dirinya, agar dapat terpilih kembali dalam pemilukada atau pemilu berikutnya.

3. Kampanye dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil

Kepala Daerah

Berdasarkan Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 69 Tahun 2009 Tentang Pedoman Teknis Kampanye Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah disebutkan bahwa kampanye adalah selanjutnya disebut kampanye adalah suatu kegiatan yang dilakukan oleh pasangan calon dan atau tim kampanye/pelaksana kampanye/petugas kampanye untuk meyakinkan para pemilih dalam rangka mendapatkan dukungan sebesar-besarnya, dengan menawarkan visi, misi, dan program pasangan calon secara lisan atau tertulis kepada masyarakat dalam bentuk sebagaimana dimaksud dalam Pasal 76 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagaimana diubah terakhir dengan Undang-Undang

Nomor 12 Tahun 2008 dan dalam jadwal waktu yang ditetapkan KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/ Kota.⁸⁰

Kampanye berusaha untuk mendorong para pemberi suara menuju ke tempat pemilihan untuk memberikan suara kepada sang calon. Untuk meraih sebanyak mungkin pemilih, kandidat perlu melakukan *smart campaign* atau setidaknya memperhatikan hal-hal sebagai berikut⁸¹:

- a. Model kampanye terbaik adalah sepanjang usia. Asumsinya adalah menjadi orang baik, sehingga orang tersebut akan dipercaya ketika membutuhkan dukungan.
- b. Kampanye terbaik adalah mengemukakan citra sosial dan figur diri di depan publik. Dengan demikian publik akan mengerti karakter orang tersebut dan jika perlu sampai sedetil-detilnya (*emotional feelings candidate image*)
- c. Praktik kampanye terbaik adalah jika melalui *inducement* atau bujukan yang dapat ditempuh dengan menyampaikan gagasan dari orang ke orang atau dari rumah ke rumah. Cara ini harus diimbangi dengan penguatan strategi serta rasionalisasi.

Regulasi terkait kampanye pemilukada sendiri telah ditetapkan secara sistematis dalam Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 69 Tahun 2009 Tentang Pedoman Teknis Kampanye Pemilihan Umum

⁸⁰ Lihat Pasal 76 ayat (1) UU Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah.

⁸¹ Nur Hidayat Sardini, *Rasionalitas Pemilukada : Siapa Menang, Siapa Pecundang?*, Suara Merdeka, 3 Juli 2005, hal. 3

Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang berlandaskan pada UU Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah.

4. Media Kampanye

Kampanye adalah bagian yang inheren dari kegiatan pemilu dan pemilukada langsung. Oleh karena itu, kampanye harus direncanakan, dibuat, strategi dan teknik baik yang menyangkut materi kampanye maupun model kampanye. Salah satu strategi yang dimunculkan dalam pelaksanaan kampanye adalah kampanye melalui media. Hal tersebut secara eksplisit ditegaskan dalam Pasal 16 Ayat (1) Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) Nomor 69 Tahun 2009 tentang Pedoman Teknis Kampanye Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang menyatakan bahwa :⁸²

1) Kampanye Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dapat dilaksanakan dalam bentuk: a) pertemuan terbatas; b) tatap muka dan dialog; c) penyebaran melalui media cetak dan media elektronik; d) penyiaran melalui radio dan/atau televisi; e) penyebaran bahan kampanye kepada umum; f) pemasangan alat peraga di tempat umum; g) rapat umum; h) debat publik/debat terbuka antar calon; dan/atau; i) kegiatan lain yang tidak melanggar peraturan perundang-undangan, antara lain kegiatan deklarasi atau konvensi pasangan calon oleh partai politik atau gabungan partai politik, acara ulang tahun/milad, kegiatan sosial dan budaya, perlombaan.

Kemudian pada pasal 19 Ayat (1) yang menyatakan bahwa :⁸³

⁸² Pasal 16 Ayat (1) Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) Nomor 69 Tahun 2009 tentang Pedoman Teknis Kampanye Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah

⁸³ Lihat Pasal 19 Ayat (1) PKPU Nomor 69 Tahun 2009 Tentang Pedoman Teknis Kampanye Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

Kampanye Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang dilaksanakan dalam bentuk penyebaran melalui media cetak dan media elektronik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 ayat (1) huruf c, diatur sebagai berikut : (a) dilaksanakan melalui media cetak dan/atau media elektronik dengan memberikan kesempatan yang sama kepada pasangan calon untuk menyampaikan visi, misi, dan program pasangan calon dengan menentukan durasi, frekuensi, bentuk, dan substansi pemberitaan/penyiaran berdasarkan kebijakan redaksional; (b) materi dan substansi peliputan berita harus sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan dan kode etik jurnalistik; (c) Media cetak dan media elektronik dapat menyediakan rubrik khusus bagi para pasangan calon sehingga penyelenggaraan dan penyampaian visi, misi, dan program kampanye oleh dan/atau melalui media massa pada masa kampanye dapat dilakukan sepanjang disertai penjelasan kelebihan dan kekurangan metodologi yang digunakan;

Pasal-pasal yang mengatur mengenai media dalam kampanye tersebut secara eksplisit dijelaskan dan memberikan arti bahwa peran media penyiaran dalam kampanye sangat besar dan berdampak pada jumlah suara yang akan diraih calon walikota dan wakil walikota nantinya.

Di Kota Makassar sendiri pada pemilihan calon walikota dan wakil walikota Makassar memilih media televisi sebagai media kampanye yang efektif dalam mempengaruhi suara publik untuk memilih nama mereka. Namun penggunaan media televisi sebagai media kampanye tersebut ternyata dilaksanakan diluar jadwal kampanye yang ditetapkan oleh KPUD Kota Makassar serta adanya pelanggaran dalam penggunaan media televisi sebagai media kampanye dimana beberapa iklan dan program yang ditayangkan oleh beberapa stasiun televisi lokal di Makassar terkesan mendukung salah satu calon walikota dan wakil walikota Makassar dengan menjual *Blocking Time* kepada salah satu calon

tersebut. Hal ini tentunya telah melanggar Pasal 43 Ayat (1) PKPU Nomor 69 Tahun 2009 tentang Pedoman Teknis Kampanye Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang merumuskan ketentuan bahwa :⁸⁴Media massa cetak dan lembaga penyiaran dilarang menjual *blocking segment* dan/atau *blocking time* untuk Kampanye.

Selain melanggar ketentuan tersebut, media penyiaran pun melanggar ketentuan Pasal 60 Ayat (4) UU Nomor 32 tahun 2002 tentang Penyiaran yang merumuskan ketentuan bahwa Lembaga Penyiaran dilarang bersikap partisan terhadap salah satu peserta pemilu dan pemilukada. Keseluruhan pelanggaran tersebut kembali lagi kepada bagaimana KPU dan KPI bekerja sama dalam mengawasi pelaksanaan kampanye dalam penggunaan media televisi sebagai media kampanye.

⁸⁴ Lihat Pasal 43 Ayat (1) PKPU Nomor 69 Tahun 2009 Tentang Pedoman Teknis Kampanye Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

BAB III

METODE PENELITIAN

A. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan di beberapa lokasi yaitu:

1. Kantor Komisi Pemilihan Umum Kota Makassar.
2. Kantor Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu) Kota Makassar.
3. Kantor Komisi Penyiaran Indonesia Daerah Provinsi Sulawesi Selatan
4. Stasiun Televisi : Celebes TV Makassar.
5. Stasiun Televisi : Makassar TV.
6. Stasiun Televisi : Sun TV Makassar.

B. Jenis dan Sumber Data

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

1. Data primer, yaitu data yang diperoleh dari hasil penelitian berupa: Data calon Walikota dan Wakil Walikota Makassar yang diperoleh dari KPUD Kota Makassar, Data stasiun-stasiun Televisi di Makassar yang menayangkan iklan kampanye yang diperoleh dari KPUD Kota Makassar, serta data bukti tayang iklan kampanye dan program yang dilakukan calon walikota dan wakil walikota Makassar dengan stasiun televisi di Kota Makassar terkait *Blocking Time* dan *Blocking Segment* yang dilakukan.

2. Data sekunder, yaitu data yang diperoleh melalui buku, jurnal ilmiah, laporan penelitian, majalah dan situs internet yang relevan dengan permasalahan yang dibahas.

C. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah:

1. data primer melalui penelitian secara langsung di lapangan (*field research*) berupa pengumpulan data tahap kampanye yang dilakukan calon Walikota dan Wakil Walikota Makassar serta wawancara dengan pihak-pihak yang terkait.
2. Pengumpulan data sekunder melalui studi literatur (*literature research*), yakni metode untuk mengumpulkan data-data sekunder yang relevan dengan permasalahan yang dibahas.

D. Teknik Analisis Data

Teknik analisis data yang digunakan adalah analisis kualitatif, yakni dengan menganalisis data-data sekunder yang didapatkan sesuai dengan rumusan masalah yang telah ditentukan. Dimana metode ini digunakan untuk menguraikan (1) Regulasi mengenai kampanye pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah dalam penggunaan media televise sebagai media kampanye.; dan (2) Pelaksanaan kampanye pemilihan umum kepala daerah calon Walikota dan Wakil Walikota di Kota Makassar

dalam penggunaan media televisi sebagai media kampanye. Dari analisis yang dilakukan kemudian akan dibuat kesimpulan dan rekomendasi.

E. Teknik Penulisan

Hasil analisis data disajikan secara deskriptif, yakni memaparkan, menguraikan dan menjelaskan permasalahan yang relevan dengan penelitian ini secara jelas dan terperinci.

F. Sistematika Penulisan

Sistematika yang digunakan dalam penulisan ini meliputi:

1. Bab 1: Pendahuluan, yang menguraikan latar belakang masalah, rumusan masalah, serta tujuan dan manfaat penelitian.
2. Bab 2: Tinjauan pustaka, membahas mengenai konsep dan teori, pendapat pakar/ahli dan peraturan perundang-undangan yang relevan.
3. Bab 3: Metode penelitian, menguraikan lokasi penelitian, jenis dan sumber data, teknik pengumpulan data, teknik analisis data, teknik penulisan dan sistematika penulisan.
4. Bab 4: Pembahasan, berisi analisis permasalahan berdasarkan landasan teori dan data sekunder yang diuraikan secara runtut.
5. Bab 5: Penutup, memaparkan kesimpulan dan rekomendasi yang diselaraskan dengan kerangka pemikiran sebelumnya.

BAB IV

PEMBAHASAN

A. Analisis Efektifitas Regulasi dalam PemiluKada Sebagai Wujud Penggunaan Media Televisi Sebagai Media Kampanye Secara Adil.

1. Analisis Regulasi Terkait Media Penyiaran

PemiluKada merupakan salah satu jalan mewujudkan terlaksananya demokrasi di Indonesia. Menurut Moh.Mahfud MD, konfigurasi politik demokratis menuntut adanya parpol dan parlemen yang kuat, yang menentukan haluan atau kebijakan negara, lembaga eksekutif (pemerintah) yang netral, serta pers yang bebas. Olehnya itu, regulasi penyiaran terkait pemiluKada harus tetap menjamin pelaksanaan kebebasan pers untuk berkontribusi bagi pembangunan demokrasi.⁸⁵

Ketika kita membahas tentang regulasi penyiaran yang mengatur tentang pemiluKada maka terlebih dahulu kita harus mengetahui bahwa perkembangan media mengalami kemajuan yang cukup pesat, sehingga media terbagi atas dua bagian.⁸⁶ Pertama, media massa cetak termasuk surat kabar, majalah, jurnal serta buku-buku. Kedua media massa

⁸⁵ Rusdin Tompo (Ketua Komisi Penyiaran Indonesia Daerah Sulawesi Selatan).2013. *Empat Pilar Regulasi Penyiaran Pemilu*.

⁸⁶ Demokrasi Dalam Pemilihan Kepala Daerah Langsung

elektronik termasuk radio, televisi dan film.⁸⁷ Kedudukan media dalam konteks pemilihan kepala daerah langsung sangat strategis , media (dalam hal ini media elektronik, televisi) mempunyai jangkauan yang luas dan mampu menyebarkan informasi secara singkat dan efisien. Dengan menampilkan visual yang menarik, media televisi mampu membentuk dan mengembangkan pencitraan (baik atau buruk) kepada siapapun, termasuk pada kandidat walikota dan calon walikota.⁸⁸

Penyiaran Pemilu memiliki fungsi yang strategis sebagai media informasi politik, pendidikan politik, kontrol dan perekat sosial, juga berfungsi untuk mempromosikan dan membangun budaya demokrasi yang berkualitas. Hanya saja, upaya menghadirkan regulasi penyiaran pemilu yang bisa mengakomodasi kepentingan berbagai pihak bukan hal yang sederhana. Apalagi terdapat empat aktor utama yang menjadi pilar penting suksesnya Pemilu, yakni penyelenggara Pemilu, peserta pemilu, media massa (khususnya media penyiaran televisi) dan publik. Keempat pilar ini mesti terjamin hak-haknya secara proporsional dan mendapat perlakuan yang adil dalam pengaturannya.⁸⁹

Sejauh ini, beban tanggung jawab suksesnya Pemilu berada di pundak penyelenggara Pemilu, yakni KPU dan Bawaslu. Meski sama-sama berstatus penyelenggara Pemilu namun fokus tugasnya berbeda. KPU bertugas melaksanakan Pemilu, sedangkan Bawaslu bertugas

⁸⁷ *Ibid.*

⁸⁸ *Ibid.*

⁸⁹ *Ibid.*

mengawasi penyelenggaraan Pemilu. Regulasi penyiaran Pemilu idealnya memberikan akses kepada kedua lembaga ini untuk mengkomunikasikan tugas-tugasnya. Sebaliknya, keduanya juga mesti lebih kreatif dan inovatif membuat ragam program dan materi sosialisasi kepada masyarakat, khususnya mereka yang memiliki hak pilih.

Sosialisasi yang dilakukan KPU memiliki multi tujuan, yakni untuk meningkatkan pemahaman masyarakat akan pentingnya Pemilu dalam membangun kehidupan demokrasi. Selain itu, juga untuk meningkatkan pemahaman akan tahapan dan mekanisme teknis penyelenggaraan Pemilu, sekaligus mendorong masyarakat proaktif dalam setiap tahapan Pemilu. Puncaknya, masyarakat diharapkan akan menggunakan hak politik dan hak pilihnya secara benar, kritis dan bertanggung jawab. Pada sisi Bawaslu, sosialisasi yang dilakukan akan memberikan pemahaman kepada masyarakat tentang bentuk-bentuk pelanggaran dan kecurangan Pemilu serta mekanisme pengaduannya. Bila masyarakat paham maka mereka akan ikut memainkan peran yang konstruktif guna mencegah terjadinya pelanggaran Pemilu.

Selanjutnya, regulasi penyiaran harus dapat menjamin hak peserta Pemilu, dalam hal ini Parpol dan perseorangan anggota DPD, untuk menggunakan media penyiaran sebagai sarana komunikasi politik dan kewajiban melakukan pendidikan politik kepada publik. Peserta Pemilu harus mendapatkan akses dan perlakuan yang sama ke media penyiaran untuk menyampaikan visi-misi dan programnya yang dapat diukur dari

pengalokasian waktu, durasi, dan frekuensi penayangan yang diberikan kepada peserta Pemilu. Tidak boleh ada peserta Pemilu yang diistimewakan hanya karena menginginkan profit semata.

Media penyiaran yang profesional, independen, dan tidak memihak akan ikut menentukan kualitas penyelenggaraan Pemilu. Ketika berbicara pada puncak peringatan Hari Pers Nasional, tahun 2013, di Manado, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono menegaskan bahwa pemberitaan yang adil sangat penting dalam demokrasi. Masa kampanye yang relatif singkat, tidak memungkinkan peserta Pemilu menjangkau warga yang berdiam di pelosok-pelosok terpencil. Melalui kekuatan penetrasi media penyiaran, kendala itu bisa diatasi.

Untuk itulah, media penyiaran berkewajiban menyediakan waktu yang cukup dalam penyiaran Pemilu. Sehingga, masyarakat mengetahui dan memiliki gambaran tentang para calon wakil rakyatnya. Peran media penyiaran dapat efektif jika pengaturannya tidak terlalu membatasi. Dengan begitu, media penyiaran akan mengkombinasikan tanggung jawab sosialnya dan aspek bisnis yang secara maksimal dapat diraih pada pesta demokrasi lima tahunan ini.

a. Analisis terhadap Undang-undang Nomor 32 Tahun 2002 Tentang Penyiaran terkait Kampanye Pemilihan Kepala Daerah Langsung

Pembentukan UU No.32 Tahun 2002 tentang Penyiaran menimbang bahwa lembaga penyiaran merupakan media komunikasi

massa yang mempunyai peran penting dalam kehidupan sosial, budaya, politik, dan ekonomi, memiliki kebebasan dan tanggungjawab dalam menjalankan fungsinya. Selain itu kemajemukan masyarakat Indonesia dan demi terlaksananya otonomi daerah maka dirasa perlu dibentuk sistem penyiaran yang bertanggungjawab dan independen serta menjamin tatanan informasi yang adil, merata, dan seimbang. Meskipun telah dijelaskan dan dijabarkan dengan bahasa yang baik, namun tetap saja dalam pelaksanaannya, UU ini belum mampu melindungi seluruh hak-hak yang dituliskan pada bagian menimbang yaitu sebagai wujud dari HAM dengan memberikan kesempatan yang sama kepada setiap orang untuk menyampaikan pendapatnya.

Hal ini pun sejalan jika kemudian kita kaitkan dalam penyelenggaraan pemilu/kada langsung. Dimana media penyiaran merupakan media yang telah ditetapkan sebagai media komunikasi politik dan dapat dimanfaatkan dalam kampanye politik dengan tetap mengingat peraturan-peraturan yang melarang media penyiaran ikut terlibat jauh dalam pelaksanaannya.

Sebenarnya tidak ada yang salah dalam UU ini, karena telah membahas secara umum tentang apa dan siapa-siapa saja yang dapat menjadi bagian dalam sistem penyiaran nasional. Hanya saja sanksi yang diberikan tidak mampu memberikan efek jera bagi media-media penyiaran nasional maupun lokal yang telah menyimpang dari aturan yg telah dibuat. Sehingga, pemerintah selanjutnya telah berinisiatif untuk terus melakukan

pengembangan-pengembangan aturan yang kemudian dibahas secara rinci dalam Pedoman Perilaku Penyiaran dan Standar Program Siaran (selanjutnya disebut P3SPS). Untuk secara khusus membahas tentang pemilihan kepala daerah langsung telah ditetapkan dalam Peraturan KPI tentang Pedoman Perilaku Penyiaran dan Standar Program Siaran (selanjutnya disebut P3SPS).

Pelanggaran dalam kampanye pemilukada terus saja terjadi bukan hanya karena sanksi yang ditetapkan belum mampu memberikan rasa takut yang berarti kepada media-media namun juga UU ini tidak mampu menyelesaikan permasalahan pemilukada secara khusus. Semuanya dijabarkan secara umum dengan menyelipkan sedikit persoalan demokrasi. Dan hal ini menurut penulis masih memberikan celah bagi media-media penyiaran lokal maupun nasional untuk terus melakukan pelanggaran.

Jika hanya berpatokan pada UU ini serta P3SPS bukan tidak mungkin jika media penyiaran hanyalah media yang hanya mengedepankan bisnis dan profit semata tanpa melihat esensi penyiaran yang sebenarnya yang di tuliskan dalam Pasal 2 UU No.32 Tahun 2002 bahwa penyiaran diselenggarakan berdasarkan Pancasila dan UUD NRI 1945 dengan asas manfaat, adil dan merata, kepastian hukum, keamanan, keberagaman, kemitraan, etika, kemandirian, kebebasan, dan tanggungjawab.

b. Analisis terhadap Pedoman Perilaku Siaran dan Standar Program Siaran (P3SPS) terkait Pemilihan Kepala Daerah Langsung

Pedoman Perilaku Penyiaran adalah ketentuan-ketentuan bagi lembaga penyiaran yang ditetapkan oleh Komisi Penyiaran Indonesia (selanjutnya disebut KPI) sebagai panduan tentang batasan perilaku penyelenggaraan penyiaran dan pengawasan penyiaran. Sedangkan Standar Program Siaran adalah standar isi siaran yang berisi tentang batasan-batasan, pelarangan, kewajiban, dan pengaturan penyiaran, serta sanksi berdasarkan Pedoman Perilaku Penyiaran yang ditetapkan oleh KPI. P3 dan SPS ini dibuat secara terpisah dengan alasan bahwa ada standar-standar dan indikator yang berbeda dari dua hal ini.

P3 mengatur lebih banyak mengenai lembaganya sendiri, sedangkan pada SPS mengatur tentang standar isi dari program yang disiarkan oleh lembaga penyiaran tersebut. Namun yang menjadikannya sama adalah kedua-duanya telah menetapkan tentang standar program untuk pemilihan umum kepala daerah.

Dalam P3 hanya diatur tentang apa yang diperbolehkan dan yang tidak diperbolehkan oleh lembaga penyiaran dalam proses penyebarluasan informasi mengenai kampanye pemilihan umum kepala daerah. Seperti yang dijelaskan dalam pasal 50 :

- (1) Lembaga penyiaran wajib menyediakan waktu yang cukup bagi peliputan Pemilihan Umum dan/atau Pemilihan Umum Kepala Daerah
- (2) Lembaga penyiaran wajib bersikap adil dan proporsional terhadap para peserta Pemilihan Umum dan/atau Pemilihan Umum Kepala Daerah
- (3) Lembaga penyiaran tidak boleh bersikap partisan terhadap salah satu peserta Pemilihan Umum dan/atau

Pemilihan Umum Kepala Daerah (4) Lembaga penyiaran tidak boleh menyiarkan program siaran yang dibiayai atau disponsori oleh peserta Pemilihan Umum Kepala Daerah (5) Lembaga penyiaran wajib tunduk pada Peraturan Perundang-undangan serta Peraturan dan Kebijakan Teknis tentang Pemilihan Umum dan/atau Pemilihan Umum Kepala Daerah yang ditetapkan oleh lembaga yang berwenang.

Sedangkan untuk sanksi ditetapkan dalam Peraturan KPI tentang Standar Program Siaran. Pembentukan P3SPS ini merupakan usulan dari segenap asosiasi penyiaran sendiri beserta masyarakat yang peka terhadap pelanggaran-pelanggaran kampanye yang dilakukan di media. Dukungan penuh juga diberikan oleh KPU beserta Panwaslu untuk mendukung penerbitan P3SPS ini yang terbit tiap 4 tahun sekali.

Sebagai contoh di Kota Makassar pada pemilihan walikota dan calon walikota periode 2014 – 2019 dukungan tersebut diwujudkan dalam bentuk MoU antara KPID Provinsi Sulawesi Selatan dengan Panwaslu Kota Makassar . Namun, sekali lagi pelanggaran-pelanggaran kampanye yang dilakukan di media khususnya di media televisi ini masih dianggap pelanggaran yang dikategorikan bukan pelanggaran oleh Panwaslu.

Terbukti, pada saat penulis mewawancarai Bapak Agus Arif,S.H.,M.H selaku Koordinator Divisi Tindak Lanjut Panwaslu Kota Makassar, beliau mengatakan bahwa yang dikategorikan pelanggaran adalah yang pertama kampanye tersebut dilakukan diluar jadwal kampanye, yang kedua dikategorikan melanggar apabila memenuhi unsur pelanggaran kampanye seperti pada poin pertama. Hal ini kemudian menjadi pertanyaan besar, mengapa MoU yang secara umum berisi

tentang pelanggaran-pelanggaran kampanye yang seharusnya diawasi oleh Panwaslu dan KPID justru dikategorikan bukan pelanggaran oleh Panwaslu?

Kembali ke pembahasan mengenai P3SPS, setelah membahas mengenai P3, untuk selanjutnya penulis akan membahas mengenai Standar Program Siaran atau dapat disingkat SPS. SPS ini dibentuk dengan mengingat bahwa tingkat persaingan antar lembaga penyiaran berpotensi untuk memunculkan program siaran yang tidak sesuai dengan nilai-nilai yang dianut dan diyakini oleh masyarakat. Dalam pasal 1 ayat (1) menyatakan bahwa Standar Program Siaran adalah standar isi siaran yang berisi tentang batasan-batasan, pelarangan, kewajiban, dan pengaturan penyiaran, serta sanksi berdasarkan Pedoman Perilaku Penyiaran yang ditetapkan oleh KPI. Hal ini berarti bahwa SPS ini merupakan penjabaran teknis dari Pedoman Perilaku Penyiaran. Jika dianalogikan, P3 adalah petanya, dan SPS adalah penunjuk arahnya.

Jika akan dihubungkan dengan siaran kampanye pemilihan umum kepala daerah maka batasan yang diberikan dalam SPS ini terdapat dalam pasal 71, yang menjelaskan bahwa

(1) Program siaran wajib menyediakan waktu yang cukup bagi peliputan Pemilihan Umum dan/atau Pemilihan Umum Kepala Daerah (2) Program siaran wajib bersikap adil dan proporsional terhadap para peserta Pemilihan Umum dan/atau Pemilihan Umum Kepala Daerah (3) Program siaran dilarang memihak salah satu peserta Pemilihan Umum dan/atau Pemilihan Umum Kepala Daerah (4) Program siaran dilarang dibiayai atau disponsori oleh peserta Pemilihan Umum dan/atau Pemilihan Umum Kepala Daerah, kecuali dalam bentuk iklan (5) Program siaran wajib tunduk pada peraturan perundang-undangan serta peraturan dan

kebijakan teknis tentang Pemilihan Umum dan/atau Pemilihan Umum Kepala Daerah yang ditetapkan oleh lembaga yang berwenang (6) Program siaran iklan kampanye tunduk pada peraturan perundang-undangan, serta peraturan dan kebijakan teknis tentang kampanye yang ditetapkan oleh lembaga yang berwenang.⁹⁰

Dalam pasal tersebut jelas mengatur tentang batasan siaran kampanye di media televisi sehingga seluruh lembaga yang berwenang dalam hal kampanye pemilihan umum kepala daerah wajib mendukung pelaksanaan peraturan tersebut. Namun dalam pelaksanaannya, P3SPS ini memberikan batasaan sekaligus peluang terjadinya pelanggaran kampanye di media televisi. Jika dikaitkan dengan peraturan teknis kampanye sendiri, maka akan ditemukan istilah *blocking time* dan *blocking segment*. Begitu pula dengan P3SPS.

Menurut Peraturan KPI Nomor 03/P/KPI/12/2009 tentang Standar Program Siaran (SPS), Pasal 1 ayat (21), yang dimaksud dengan *blocking time* adalah pembelian waktu siar untuk dimanfaatkan bagi penyebarluasan maksud dan kepentingan pihak tertentu selain program siaran iklan. Adapun dasar hukum tentang pelarangan adanya *blocking time* adalah Undang-undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran, Pasal 46 ayat (10): "Waktu siaran lembaga penyiaran dilarang dibeli oleh siapa pun untuk kepentingan apa pun, kecuali untuk siaran iklan ", dan Peraturan KPI Nomor 03/P/KPI/12/2009 tentang Standar Program Siaran, khususnya dalam Pasal 10 yang menjelaskan bahwa ;

⁹⁰ Peraturan Komisi Penyiaran Indonesia Nomor 01/P/KPI/03/2012 tentang Standar Program Siaran .

(1) Program siaran wajib memperhatikan dan melindungi kepentingan publik (2) Perlindungan kepentingan publik sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1) adalah larangan terhadap program siaran yang merupakan *Blocking Time* atau sejenisnya kecuali untuk siaran iklan.

Alasan yang kemudian menjadi penting mengapa blocking time dilarang adalah karena frekuensi merupakan ranah publik karena itu wajib digunakan untuk sebesar-besarnya kesejahteraan masyarakat. Atas dasar konsepsi ini dalam Peraturan KPI tentang SPS (Pasal 5 huruf f) disebutkan Standar Program Siaran diarahkan agar program siaran menghormati dan menjunjung tinggi hak-hak dan kepentingan publik. Pada pasal selanjutnya (Pasal 6 huruf c) juga menyebutkan Standar Program Siaran menentukan standar isi siaran yang berkaitan dengan perlindungan kepentingan publik.⁹¹

Penekanan pentingnya memperhatikan kepentingan publik ini menunjukkan bahwa frekuensi tidak bisa dikapling-kapling untuk kepentingan orang atau golongan/kelompok tertentu. Karena jika itu terjadi maka orang atau golongan/kelompok tertentu bisa membeli waktu siaran dalam durasi dan rentang waktu tertentu untuk kepentingannya. Hal ini tentu juga tidak sesuai dengan prinsip keberagaman isi siaran (*diversity of content*) dengan menghargai keberagaman masyarakat/khalayak baik terkait agama, suku, budaya, usia, gender, dan latar belakang ekonomi.⁹²

Media tidak boleh tunduk terhadap kepentingan pemilik uang untuk bekerja sesuai kepentingannya karena bertentangan dengan semangat

⁹¹ Rusdin Tompo (Ketua Komisi Penyiaran Indonesia Daerah Sulawesi Selatan).2013. *Empat Pilar Regulasi Penyiaran Pemilu*.

⁹² *Ibid.*

independensi dan netralitas media. Sebab, bagaimanapun tanggung jawab isi siaran akan kembali kepada media bersangkutan. Disadari bahwa media memiliki kekuatan sebagai pembentuk opini publik sehingga jika waktu tayang dapat dibeli oleh orang atau golongan/kelompok tertentu maka akan berpotensi digunakan untuk penggiringan opini publik yang bersangkutan.

Olehnya itu SPS ini berperan penting dalam pelaksanaan pemilihan umum kepala daerah karena dapat mendukung jalannya demokrasi di Indonesia meskipun kekuatan sanksi yang diatur belum dianggap menakutkan dan justru dianggap membatasi oleh beberapa media, namun dengan dibentuknya SPS inilah yang kemudian menjadi bentuk dari kepedulian KPI terhadap proses demokrasi di Indonesia. Jika dari KPU mempunyai senjata berupa Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 69 Tahun 2009 Tentang Pedoman Teknis Kampanye Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, maka dari KPI sendiri memiliki P3SPS ini sebagai senjata yang menurutnya mampu membatasi media-media penyiaran dalam menyiarkan informasi.

2. Analisis Regulasi Terkait Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

Sesuai dengan amanat UUD NRI 1945, NKRI dibagi atas daerah provinsi dan daerah provinsi dan dibagi lagi atas daerah kabupaten dan kota, yang masing-masing sebagai daerah otonomi. Sebagai daerah

otonomi, daerah provinsi, kabupaten/kota memiliki Pemerintah Daerah yang melaksanakan, fungsi-fungsi Pemerintah Daerah, yakni Pemerintah Daerah dan DPRD. Kepala daerah adalah kepala Pemerintah Daerah baik di daerah provinsi, maupun kabupaten/kota yang merupakan lembaga eksekutif di daerah, sedangkan DPRD, merupakan lembaga legislatif di daerah baik di provinsi, maupun kabupaten/kota. Kedua-duanya dinyatakan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan di daerah.⁹³

Pengaturan terkait pemilihan umum kepala daerah ini senantiasa berubah setiap tahunnya namun perubahan tersebut tidak memberikan kesan yang cukup berarti. Seperti awalnya dibentuk UU No.22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, kemudian diubah ke UU No.8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, keseluruhan peraturan perundang-undangan tersebut selalu berpatokan pada penyelenggara pemilihan umum dimana proses pada tiap tahapannya tidak terlalu ditekankan.

Pada tahap kampanye saja, khusus untuk kampanye yang paling banyak dijelaskan adalah mengenai kampanye yang berujung pada pelanggaran pidana seperti, kampanye hitam, pencemaran nama baik, dll. Sedangkan untuk pelanggaran kampanye yang dilakukan oleh kandidat dengan membeli waktu siar pada salah satu stasiun televisi tidak terlalu diperhatikan. Padahal pengaruh dari media penyiaran sebagai media

⁹³ Lihat Pasal 40 UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.

komunikasi politik dalam tahap kampanye sangat kuat terutama untuk membentuk dan mengembangkan pencitraan dari kandidat tersebut. Pengaturan tersebut kemudian secara khusus diatur dalam PKPU tentang pedoman teknis kampanye serta Peraturan KPI yang oleh sebagian lembaga penyiaran dan kandidat tidak begitu mengikat.

Jika kemudian kita ingin melihat seberapa efektif regulasi tentang pemilukada yang telah ada ini mampu mendukung penggunaan media televisi sebagai media kampanye secara adil maka, terlebih dahulu kita harus melihat seberapa sering media-media televisi tersebut menampilkan siaran-siaran dan program kampanye yang dilakukan diluar jadwal yang ditetapkan oleh KPU Kota Makassar serta yang mengindikasikan adanya program dan siaran blocking time dalam kampanye tersebut sehingga tidak mencerminkan asas keadilan dalam kampanye calon walikota dan wakil walikota untuk periode 2014 – 2019 di kota Makassar.

Sehubungan dengan hal tersebut, dalam pasal 44 ayat (1) PKPU No.69 Tahun 2009 tentang Pedoman Teknis Kampanye Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah menyatakan bahwa batas maksimum pemasangan iklan kampanye di televisi adalah sebanyak 10 (sepuluh) spot berdurasi paling lama 30 (tiga puluh) detik untuk setiap stasiun televisi. Sedangkan fakta yang terjadi di lapangan adalah ada beberapa stasiun televisi beserta kandidat yang tidak mengikuti aturan tersebut. Seperti yang terjadi di stasiun televisi SUN TV Makassar.

Kandidat dengan nomor urut 1 bapak Adil Patu menawarkan kerja sama dengan SUN TV Makassar untuk menampilkan iklan kampanye berupa ucapan bulan suci ramadhan dengan jumlah spot 20 per hari dengan durasi 60 detik tiap spot, hal ini berdasarkan keterangan dari Manager Marketing Sun TV Makassar, Bapak Haryuna Rahman. Tentu hal ini berbanding terbalik dengan peraturan yang ada.

Media pun tidak mampu untuk menolak sekalipun hal ini merupakan bentuk pelanggaran dalam kampanye melalui media televisi. Dan yang menambah konkrit bahwa hal ini merupakan pelanggaran adalah bahwa iklan dengan durasi yang lebih tersebut tidak ditayangkan juga untuk pasangan calon walikota dan wakil walikota lainnya. Padahal dalam pasal 44 ayat (4) PKPU No.69 Tahun 2009 tentang Pedoman Teknis Kampanye Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah menyatakan bahwa pengaturan dan penjadwalan pemasangan iklan kampanye untuk setiap pasangan calon diatur sepenuhnya oleh lembaga penyiaran dengan kewajiban memberikan kesempatan yang sama kepada setiap pasangan calon.

Jika ada pasangan calon yang memiliki iklan lebih dari 30 detik untuk satu spot, dan beberapa yang lainnya kurang dari 30 detik per spot, ini berarti peraturan yang telah dibuat terkesan diabaikan dan dibiarkan terjadi secara terus- menerus. Selanjutnya dalam pasal 43 Ayat (1) PKPU No.69 Tahun 2009 tentang Pedoman Teknis Kampanye Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah menyatakan bahwa media

massa cetak dan lembaga penyiaran dilarang menjual *blocking time* dan *blocking segment* untuk kampanye. Dan kenyataan yang terjadi di lapangan adalah dengan media televisi di Makassar melakukan *blocking time* terhadap program kampanye para calon walikota tersebut yang selanjutnya akan menjawab rumusan masalah kedua.

Pengakuan dari Manajer Marketing Sun TV bahwa untuk pemilihan walikota dan wakil walikota periode 2014-2019 ini, KPU Kota Makassar tidak memberikan pemberitahuan terkait teknis-teknis kampanye di media. Stasiun TV ini hanya mengetahui dari stasiun-stasiun TV yang lainnya selain mencari tahu sendiri. Begitu pun dengan sosialisasi dari KPID, beliau mengatakan bahwa tidak pernah ada sosialisasi dari KPID Provinsi Sulawesi Selatan terkait P3SPS ini.

Beberapa kenyataan tersebut membuktikan bahwa regulasi yang mengatur tentang penggunaan media televisi sebagai media kampanye dalam pemilu sudah belum dapat dikatakan adil. Karena dalam pelaksanaannya saja masih banyak ditemukan pelanggaran-pelanggaran yang dianggap biasa saja oleh kandidat bahkan oleh media itu sendiri.

B. Pelaksanaan Kampanye Pemilihan Umum Kepala Daerah Calon Walikota dan Wakil Walikota Periode 2014 - 2019 Di Kota Makassar dalam Penggunaan Media Televisi Sebagai Media Kampanye

1. Jadwal Pelaksanaan Kampanye Pemilihan Umum Kepala Daerah.

Jadwal pelaksanaan kampanye pemilukada untuk pemilihan walikota dan wakil walikota di Kota Makassar pada periode 2014-2019 yang telah ditetapkan KPU Kota Makassar sebagai pelaksana teknis dalam pemilukada akan penulis jabarkan dalam bentuk tabel seperti dibawah ini :

Tabel 4.1. Jadwal Pelaksanaan Kampanye Walikota dan Wakil Walikota Makassar Periode 2014-2019

HARI	TANGGAL	KEGIATAN	KETERANGAN
Minggu	1-Sept-13	Pemaparan Visi Misi Calon Walikota dan Deklarasi Kampanye Damai	Rapat Paripurna DPRD Kota Makassar
Senin	2-Sept-13	Rapat Umum	Moh.Ramdhan Pomanto – Syamsu Rizal MI
Selasa	3-Sept-13	Rapat Umum	Herman Handoko – Abd.Lathif AA.Bafadhal
Rabu	4-Sept-13	Debat Calon Walikota/Wakil Walikota	Celebes TV 10 Orang/paslon
Kamis	5-Sept-13	Rapat Umum	Irman Yasin Limpo – Busrah Abdullah

Jumat	6-Sept-13	Rapat Umum	Erwin Kallo – Hasbi Ali
Sabtu	7-Sept-13	Rapat Umum	Apiaty K.Amin Syam – Zulkifli Gani Ottoh
Minggu	8-Sept-13	Rapat Umum	Rusdin Abdullah – M.Idris Patarai
Senin	9-Sept-13	Rapat Umum	Tamsil Linrung – Das'ad Latif
Selasa	10-Sept-13	Rapat Umum	Supomo Guntur – Kadir Halid
Rabu	11-Sept-13	Rapat Umum	Adil Patu – Isradi Zainal
Kamis	12-Sept-13	Rapat Umum	Muhyina Muin – Syaiful Saleh
Jumat	13-Sept-13	Rapat Umum	Istirahat
Sabtu	14-Sept-13	Debat Calon Walikota /Wakil Walikota	Fajar TV = 15 Orang / Paslon
Minggu	15-Sept-13	Masa Tenang	-
Senin	16-Sept-13	Masa Tenang	-
Selasa	17-Sept-13	Masa Tenang	-
Rabu	18-Sept-13	Hari Pemilihan	-

Sumber : Data KPU Kota Makassar 2013

2. Penggunaan Media Televisi Sebagai Metode Berkampanye

Sesuai dengan pedoman teknis kampanye bahwa kampanye pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah dilaksanakan dalam bentuk penyebaran informasi melalui media cetak dan elektronik dengan persyaratan bahwa memberikan kesempatan kepada pasangan calon untuk menyampaikan visi, misi, dan program pasangan calon dengan menentukan durasi sesuai dengan kebijakan redaksional. Terkhusus untuk media televisi, materi peliputan berita harus sesuai dengan ketentuan perundang-undangan dan kode etik jurnalistik. Kampanye melalui media televisi ini dapat ditempuh dalam bentuk siaran monolog, dialog yang melibatkan jajak pendapat antara kandidat, serta iklan kampanye dengan durasi waktu yang telah ditentukan serta sesuai dengan jadwal kampanye yang telah ditetapkan.

Kampanye melalui media televisi dapat juga dilaksanakan dalam bentuk promosi yang disesuaikan dengan pengaturan jadwal promosi yang disesuaikan dengan ketentuan kesempatan yang tidak digunakan oleh pasangan calon tidak dapat dimanfaatkan oleh pasangan calon tidak dapat dimanfaatkan oleh pasangan calon lainnya.

3. Stasiun Televisi yang menjadi Media Kampanye

Berdasarkan data yang telah didapatkan dari keterangan bapak Rusdin Tompo selaku Ketua Komisi Penyiaran Indonesia Daerah Provinsi Sulawesi Selatan, ada beberapa stasiun televisi yang dijadikan media

berkampanye oleh para calon kandidat, yaitu SUN TV Makassar, Makassar TV, Celebes TV, dan Fajar TV. Berikut adalah daftarnya serta program yang ditayangkan.

Tabel 4.2 Stasiun TV yang menjadi media kampanye.

Nama Stasiun TV	Kandidat Yang Menggunakan	Nama Program
CELEBES TV	<ul style="list-style-type: none"> - Irman Yasin Limpo - Muhyina Muin - Danny Pomanto 	<ul style="list-style-type: none"> - RADIO SHOW NONE - MUHYINA MU'IN - TALKSHOW DIA
SUN TV	<ul style="list-style-type: none"> - Semua Pasangan Calon Walikota dan Wakil Walikota. - Adil Patu / Isradi Zaenal - Tamsil Linrung/ Das'ad Latif - Danny Pomanto 	<ul style="list-style-type: none"> - MAKASSAR 51 - Penyiaran Ucapan Ramadhan
MAKASSAR TV	Semua Pasangan	I LOVE MAKASSAR

	Calon Walikota dan Wakil Walikota	
FAJAR TV	Semua Pasangan Calon Walikota dan Wakil Walikota Makassar	Debat Calon Kandidat

Sumber : Data KPID Provinsi Sulawesi Selatan Tahun 2013

4. Temuan Pelanggaran Kampanye melalui Media Televisi

Berdasarkan penelitian yang telah dilakukan, penulis mendapatkan data dari KPID Sulsel dan pernyataan dan pengakuan beberapa stasiun televisi (Sun TV dan Celebes TV) terkait adanya pelanggaran atas kampanye melalui media televisi yang dilakukan beberapa kandidat.

Tabel.4.3 Sun TV untuk Iklan Kampanye

Nama Kandidat	Jumlah Spot
Adil Patu (No.Urut 1)	20 Spot/hari
Irman Yasin Limpo (No.Urut 9)	27 Spot/hari
Tamsil Linrung (No.Urut 6)	20 Spot/hari
Danny Pomanto (No.Urut 8)	20 Spot/hari

Sumber : Hasil wawancara dengan Manager Marketing Sun TV Makassar

Pertama, untuk SUN TV Makassar dalam iklan kampanye yang ditampilkan menarik kandidat dengan nomor urut 1 bapak Adil Patu yang

menayangkan iklan berjumlah 20 spot per hari dengan durasi 60 detik, kandidat dengan nomor urut 9 bapak Irman Yasin Limpo 27 spot rata-rata perhari dengan durasi lebih dari 40 detik, kandidat dengan nomor 6 bapak Tamsil Linrung 20 spot rata-rata per hari dengan durasi 30 detik, serta kandidat dengan nomor urut 8 bapak Danny Pomanto dengan durasi yang juga lebih dari 20 spot per hari. Semua iklan tersebut dibingkai dalam penyiaran ucapan ramadhan yang disiarkan pada awal bulan agustus tahun 2013 dan berarti penayangan iklan tersebut dilakukan diluar jadwal kampanye yang ditetapkan KPU Kota Makassar yang seharusnya dimulai pada tanggal 1 September 2013.

Kedua, untuk jenis program terindikasi *blocking time* , SUN TV kota makassar menjalin kerja sama dengan kandidat dengan nomor urut 9 bapak Irman Yasin Limpo dengan membeli program di Sun TV untuk menayangkan talkshow interaktif yang berjudul “None Radio Show” dengan durasi 60 Menit mulai dari pukul 15.30-16.30 Wita tertanggal 8 Agustus 2013. Hal ini kemudian dikaitkan dengan data yang penulis dapatkan dari KPID Sulsel yang telah memonitoring program ini selama satu minggu dan memberikan peringatan kepada SUN TV tertanggal 19 Agustus 2013. Dan sekali lagi program ini ditayangkan sebelum jadwal kampanye yang telah ditetapkan oleh KPU Kota Makassar.

Selanjutnya, melangkah ke stasiun televisi Celebes TV Makassar, untuk iklan kampanye, melibatkan bapak Irman Yasin Limpo, bapak Danny Pomanto, dan Ibu Muhyina Muin, bapak Rusdin Abdullah, serta

Bapak Adil Patu. Namun yang ditemukan jumlah spotnya melebihi 10 spot perhari adalah bapak Irman Yasin Limpo dan Ibu Muhyina Muin.

Tabel. 4.4 Iklan Kampanye di Celebes TV Makassar

Nama Kandidat	Judul Iklan	Jumlah Spot
Irman Yasin Limpo	Noah Versi Suara Mobil	27 Spot / hari
	Noah Versi Grafis	
	Noah Versi Karikatur	
	None Versi Suara Mobil	
	None Versi Grafis	
	None Versi Karikatur	
Muhyina Muin	Muhyina Muin Versi Kotak Ungu	17 Spot/hari
	Muhyina Muin Versi Anak Jalanan	
	Muhyina Muin Versi Syaiful Saleh	

Sumber : Data bukti tayang iklan kampanye di Celebes TV Makassar

Penayangan iklan untuk bapak Irman Yasin Limpo yaitu berjumlah 27 spot per hari dengan nama iklan yaitu Noah Versi Suara Mobil, Noah Versi Grafis, Noah Versi Karikatur, None Versi Grafis, None Versi Suara Mobil, dan None Versi Karikatur dan penayangannya setiap hari dalam

satu minggu. Sedangkan untuk ibu Muhyina Muin berjumlah 17 Spot per hari dengan nama iklan Muhyina Muin Versi Kotak Ungu, Muhyina Muin versi Anak Jalanan, dan Muhyina Muin Versi Syaiful Saleh.

Tabel. 4.5 Program Kampanye Oleh Celebes TV Makassar

Nama Kandidat	Nama Program	Waktu
Irman Yasin Limpo	Radio Show None	60 menit (16.00-17.00)
Muhyina Muin	Muhyina Muin	60 menit (17.00-18.00)
Danny Pomanto	Talkshow DIA	60 menit (20.00-21.00)

Sumber : Data bukti Tayang program kampanye di Celebes TV Makassar

Selanjutnya untuk program yang terindikasi ada *Blocking Time* pada Celebes TV yaitu pada penayangan program yang melibatkan Bapak Irman Yasin Limpo dengan nama program Radio Show None dengan durasi 60 menit setiap hari pada pukul 16.00-17.00. Setelah itu, Ibu Muhyina Mu'in dengan nama program Muhyina Muin dengan durasi 60 menit setiap hari pada pukul 17.00-18.00. Selain kedua kandidat tersebut, tidak mau kalah bapak Danny Pomanto melakukan hal yang sama dengan membeli program berjudul Talkshow DIA dengan durasi 60 menit setiap hari pada pukul 20.00-21.00.

Keseluruhan temuan pelanggaran ini diperkuat lagi dengan keterangan dan data yang diberikan oleh ketua KPID Sulsel dalam bentuk peringatan dan klarifikasi peringatan antara stasiun televisi dengan ketua KPID Sulsel. Namun sayangnya, Panwaslu Kota Makassar sebagai panitia pengawas pemilu berdasarkan keterangan yang diberikan tidak

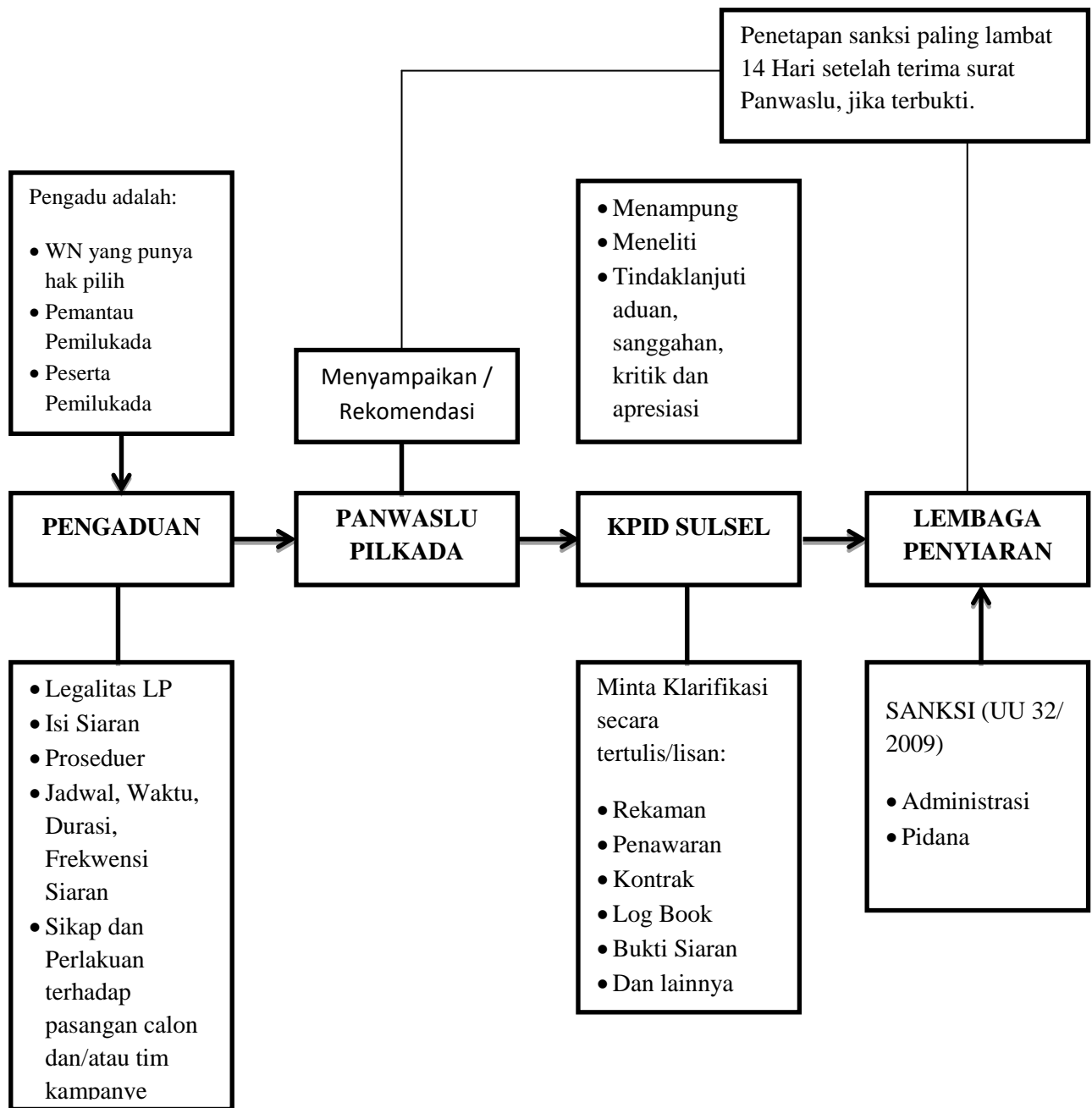
menemukan satu pun pelanggaran terkait kampanye di media televisi. Padahal berdasarkan aturan dan kesepakatan bersama, Panwaslu Kota Makassar dituntut untuk lebih aktif lagi dalam menemukan pelanggaran terkait kampanye di media televisi khususnya.

5. Peranan Komisi Penyiaran Indonesia Daerah Provinsi Sulawesi Selatan dalam Mengawasi Televisi Kampanye

Peranan KPID Provinsi Sulawesi Selatan dalam mengawasi stasiun-stasiun televisi yang menayangkan program dan iklan kampanye pemilu dapat dilihat dari kegiatan-kegiatan yang lazim dilakukan oleh KPID Provinsi Sulawesi Selatan seperti terlebih dahulu membuat sosialisasi melalui media massa/ *public awareness* (konferensi pers dan *talkshow*) sosialisasi ke lembaga-lembaga penyiaran, panwas/KPUD, memonitoring siaran kampanye dan menerima laporan/pengaduan.

Selain peran tersebut, peran yang dijalankan oleh KPID Provinsi Sulawesi Selatan adalah dengan membuat kesepakatan bersama antara KPID Provinsi Sulawesi Selatan dengan Panwaslu Kota Makassar dalam mengawasi pelaksanaan kampanye di media, khususnya media televisi. Kesepakatan bersama tersebut dibuat atas dasar menyamakan pemahaman dan pola tindakan dalam penanganan laporan pelanggaran siaran kampanye Pemilihan Umum Walikota dan Wakil Walikota Makassar Untuk Periode 2014-2019 antara Komisi Penyiaran Indonesia (KPI) Daerah Provinsi Sulawesi Selatan dengan Panitia Pengawas Pemilihan Umum (PANWASLU) Kota Makassar.

Untuk ranah penyiaran, tugas KPID Sulsel yang harus memberikan teguran kepada stasiun televisi tersebut. Sedangkan untuk ranah kandidatnya, panwaslu yang harus menegurnya. Dengan tidak adanya aturan yang mengatur hal tersebut, telah melekat kebiasaan bahwa karena KPID merupakan lembaga independen yang menangani penyiaran, panwaslu seolah-olah tidak terlalu memperhatikan persoalan kampanye yang dilakukan di media penyiaran khususnya media televisi karena menganggap bahwa tugas tersebut sudah diberikan kepada KPID Sulsel. Begitupun sebaliknya, KPID Sulsel juga mengakui bahwa selama ini jika ada hasil pantauan, ataupun laporan yang masuk ke KPID Sulsel, maka hasil tersebut hanya berhenti sampai di KPID Sulsel saja. Karena KPID Sulsel menganggap bahwa alur pelaporannya seharusnya panwaslu lah yang aktif untuk melapor/mengadukan jika ditemukan pelanggaran melalui media.



Bagan 4.1 : Alur Proses Pemantauan Siaran Kampanye Pemilukada Walikota dan Wakil Walikota Provinsi Sulawesi Selatan Periode 2014-2019 oleh KPID Sulsel

Pemahaman yang seperti inilah yang kemudian menjadikan pelanggaran-pelanggaran kampanye di media televisi terus terjadi. Tidak adanya koordinasi dan kesan membiarkannya selalu ada dikarenakan kurangnya pengetahuan dan rasa ingin tahu dari panwaslu sendiri. Pihak panwaslu mengatakan bahwa panwaslu lah yang berhak menilai apakah hal tersebut merupakan pelanggaran atau tidak.

Beliau juga mengatakan bahwa panwaslu mengawasi pelaksanaan PKPU apakah sudah terlaksana atau tidak. Padahal sebelumnya beliau juga mengatakan bahwa yang termasuk pelanggaran adalah jika hal tersebut dilakukan diluar jadwal kampanye. Jadi , apabila misalnya PKPU mengatur jumlah spot iklan tiap hari adalah maksimal 10 spot dengan durasi 30 detik sementara ada kandidat yang menggunakan iklan lebih dari 10 spot dengan durasi yang lebih dari 30 detik maka menurut Panwaslu hal tersebut tidak melanggar. Seperti itulah keterangan yang diberikan oleh bapak Agus Arief,S.H.,M.H. selaku Koordinator Divisi Tindak Lanjut Panwaslu Kota Makassar.

Jika dibaca secara rinci, aturan tersebut sudah jelas membatasi penggunaan iklan kampanye meskipun dilakukan dalam jadwal dan waktu kampanye. Pihak KPID Provinsi Sulsel mengatakan bahwa telah memberikan peringatan kepada stasiun-stasiun televisi yang menayangkan siaran dan program yang mengindikasikan terjadinya blocking time. Namun untuk memberikan peringatan kepada kandidat yang membeli waktu siar, KPID Sulsel tidak memiliki dasar hukum yang

cukup kuat untuk melakukannya sehingga antara KPID Sulsel dengan Panwaslu Kota Makassar terjadi kesan saling mengharapkan. Panwaslu berharap KPID Sulsel lah yang lebih aktif memberikan pelaporan ke Panwaslu sedangkan KPID Sulsel merasa bahwa alur pelaporannya adalah Panwaslu yang lebih aktif untuk merespon adanya pelanggaran kampanye yang terjadi di media. Jelas bahwa ada salah koordinasi dan ketidaktahuan yang mendalam dari salah satu pihak tersebut, sehingga kesepakatan bersama yang dibuat hanya sekedar hitam putih saja.

6. Peranan Panitia Pengawas Pemilu Kota Makassar dalam Mengawasi Kandidat yang Berkampanye melalui Media Televisi

PKPU No.69 Tahun 2009 tentang Pedoman Teknis Kampanye Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dibuat dengan tujuan agar dalam penyelenggaraan pemilukada dapat penyamaan pola peenindakan diantara lembaga-lembaga yang berwenang dalam kampanye pemilukada. Peran Panwaslu dalam pelaksanaan PKPU jelas dituliskan dalam pasal 66 hingga pasal 70 PKPU tersebut yang secara keseluruhan inti pasalnya menjelaskan bahwa Panwaslu kabupaten/kota melakukan pengawasan terhadap kemungkinan adanya kesengajaan atau kelalaian dari pelaksana kampanye, peserta kampanye dan petugas kampanye yang melakukan tindak pidana pemilu ataupun pelanggaran administratif.

Oleh karena peraturan ini belum menyentuh kepada peran Panwaslu kabupaten/kota khususnya Panwaslu Kota Makassar maka dibuatlah nota kesepahaman bersama antara Panwaslu Kota Makassar dengan KPID Provinsi Sulawesi Selatan yang merumuskan peran dari Panwaslu Kota Makassar terhadap kandidat yang berkampanye di media televisi. Seperti yang tercantum dalam pasal 1 Kesepahaman Bersama Antara KPID Provinsi Sulawesi Selatan dengan Panwaslu Kota Makassar menyatakan bahwa :

(1)Maksud kesepahaman bersama ini adalah menyamakan pemahaman dan pola tindakan dalam penanganan laporan pelanggaran siaran kampanye Pemilihan Umum Walikota dan Wakil Walikota Makassar Untuk Periode 2014-2019 antara Komisi Penyiaran Indonesia (KPI) Daerah Provinsi Sulawesi Selatan dengan Panitia Pengawas Pemilihan Umum (PANWASLU) Kota Makassar (2) Kesepahaman bersama ini bertujuan untuk tercapainya penegakan hukum pelanggaran siaran kampanye pemilihan umum.⁹⁴

Kemudian dalam pasal 4 menyatakan bahwa,

(1)PIHAK KEDUA dalam hal ini Panwaslu Kota Makassar berhak untuk memperoleh daftar lembaga penyiaran yang dapat menyelenggarakan siaran kampanye dari PIHAK PERTAMA, melibatkan PIHAK PERTAMA dalam pelaksanaan sosialisasi jumpa pers bersama, terutama kepada lembaga penyiaran, menerima laporan hasil pemantauan dan pengaduan tentang pelanggaran siaran kampanye Pemilihan Umum Walikota dan wakil Walikota dari PIHAK PERTAMA (2) PIHAK KEDUA berkewajiban untuk melaksanakan sosialisasi dan jumpa pers bersama terutama kepada lembaga penyiaran, dengan melibatkan PIHAK PERTAMA,serta meneruskan pengaduan dugaan pelanggaran siaran kampanye Pemilihan Umum Walikota dan Wakil Walikota

⁹⁴ Kesepahaman Bersama antara KPID Provinsi Sulawesi Selatan dengan Panwaslu Kota Makassar pada tanggal 25 Agustus 2013.

yang dilakukan oleh lembaga penyiaran kepada PIHAK PERTAMA.⁹⁵

Pengakuan dari Panwaslu Kota Makassar, mereka tidak menemukan pelanggaran yang terjadi di media televisi. Karena selama periode pemilihan berlangsung mereka menunggu laporan dari KPID Provinsi Sulawesi Selatan namun sampai saat setelah masa kampanye selesai, laporan tersebut tidak ada sehingga Panwaslu mengambil kesimpulan bahwa tidak ditemukannya pelanggaran kampanye yang dilakukan oleh kandidat di media televisi.

Padahal menurut Rusdin Tompo selaku ketua KPID Provinsi Sulawesi Selatan sendiri, pelanggaran kampanye di media televisi oleh kandidat berulang-ulang terjadi. Dan hanya sampai pada tahap klarifikasi antara stasiun televisi dengan KPID Sulsel tidak diteruskan laporan itu ke Panwaslu Kota Makassar sehingga hanya terhenti di KPID Sulsel saja. Berdasarkan permasalahan tersebut dapat dilihat bahwa terdapat *misscommunication* antara Panwaslu Kota Makassar dengan KPID Sulsel yang bisa mengakibatkan hal seperti ini terjadi secara terus menerus dan dianggap biasa oleh sebagian orang termasuk kandidat itu sendiri.

Asas-asas yang dibangun dalam pemilukada semakin terpinggirkan oleh karena persoalan tidak adanya koordinasi dan konfirmasi yang jelas dari beberapa pihak yang terlibat dalam pemilukada. Jika saja Panwaslu Kota Makassar dan KPID Provinsi Sulawesi Selatan mau tegas dan menganggap penting pelanggaran seperti ini pasti akan sangat banyak

⁹⁵ *Ibid.*

ditemukan pelanggaran dan jika pelanggaran tersebut telah diketahui menyimpang dari ketentuan awalnya maka seharusnya dibuatkan regulasi sendiri terkait kampanye di media ini sehingga pengawasannya tidak sebatas kesepakatan bersama saja.

7. Peranan Komisi Pemilihan Umum Kota Makassar dalam menindaklanjuti pelanggaran yang dilakukan oleh Kandidat

KPU Kota Makassar tidak memiliki kewenangan untuk mengawasi pelaksanaan PKPU yang dibuatnya. KPU Kota Makassar yang kemudian akan menindaklanjuti jika kemudian ditemukan pelanggaran terkait kampanye calon walikota dan wakil walikota di Kota Makassar. KPU Kota Makassar sebagai penyelenggara pemilukada di Kota Makassar merupakan penyelenggara teknis. Misalnya jika akan dilakukan debat kandidat atau pemaparan visi dan misi, maka KPU lah yang nantinya akan menjalin kerja sama dengan stasiun televisi. Sebagaimana yang telah dilakukan dengan Celebes TV Makassar yang telah ditetapkan sebagai TV Pemilu. Urgensi penetapan TV pemilu ini kemudian menjadi patokan untuk mengamati perkembangan tahapan pemilu di Kota Makassar.

Peranan KPU Kota Makassar yang selanjutnya adalah menindaklanjuti temuan yang disampaikan oleh Panwaslu Kota Makassar untuk selanjutnya diberikan sanksi administratif kepada pelaksana kampanye, peserta kampanye, serta petugas kampanye yang terbukti melanggar aturan yang telah ditetapkan.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Regulasi terkait kampanye pemilukada yang telah diatur belum efektif dalam hal pelaksanaannya dan belum dapat mendukung penggunaan media secara adil. Hal ini dikarenakan masih seringnya terjadi pelanggaran terkait kampanye pemilukada di media televisi sekalipun sosialisasi dan aturan telah dilakukan. Stasiun televisi lokal mengakui aturan yang dibuat justru memberikan ruang yang sempit untuk tv lokal berkreasi karena tv lokal tidak dibiayai oleh APBD. Padahal aturan dibuat agar ada keteraturan. Tidak adanya sanksi yang mampu memberikan efek jera menjadikan pelanggaran terkait kampanye di media televisi selalu terjadi.
2. Pelaksanaan kampanye pemilihan umum kepala daerah calon walikota dan wakil walikota di Kota Makassar di media televisi tidak mencerminkan asas keadilan karena di beberapa media televisi menampilkan tayangan iklan maupun program yang terindikasi *blocking time*. Selain itu, penayangan yang dilakukan tersebut diluar jadwal kampanye yang telah ditetapkan dari KPU. Adapun kandidat dan stasiun tv yang dikategorikan

melakukan pelanggaran kampanye di media televisi yaitu, Irman Yasin Limpo, Muhyina Muin, Danny Pomanto, dan Adil Patu masing-masing di SUN TV dan Celebes TV. Namun, sekalipun hal tersebut terjadi, tidak ada tindak lanjut yang berarti dari Panwaslu Kota Makassar dan hanya terhenti di KPID Sulsel saja.

B. Saran

1. Sebaiknya regulasi yang mengatur mengenai pelanggaran *blocking time* diperjelas dan perlu memuat klausul yang menguraikan ciri-ciri *blocking time* secara keseluruhan. Karena pada kampanye pemilukada calon walikota dan calon wakil walikota Makassar pada tahun 2013. Terdapat beberapa stasiun tv dan kandidat yang terindikasi melakukan *blocking time*, akan tetapi adanya bentuk pengusahaan yang dilakukan oleh stasiun tv yang menyiarkan program kampanye yang diselingi iklan membuat pelaksanaan aturan tersebut terkendala dengan fakta yang terjadi di lapangan. Dalam hal ini stasiun tv tidak melakukan *blocking time* akan tetapi semi *blocking time* dan ini menurut KPID sebenarnya sama saja.
2. Sebaiknya pihak KPID dan Panwaslu melakukan kesepakatan terkait pelanggaran kampanye melalui tv, walaupun saat ini KPID dan Panwaslu telah membuat MoU. Akan tetapi, faktanya

masih terdapat perbedaan pendapat antara KPID dan Panwaslu terkait pelanggaran kampanye melalui televisi, sehingga pada tahap pelaksanaannya tidak berjalan efektif.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Agus Pramusinto,dkk. 2009. *Reformasi Birokrasi Kepemimpinan dan Pelayanan Publik : Kajian Tentang Pelaksanaan Otonomi Daerah di Indonesia*. Yogyakarta : Gava Media.
- Antar Venus. 2004. *Manajemen Kampanye*. Jakarta : PT Gramedia Utama. Hlm.8
- Budi Setiyono dan RTS Masli. 2008. *Iklan dan Politik: Menjaring Suara Dalam Pemilihan Umum*. Jakarta : AdGoal Com.
- Danrivato Budhijanto. 2010. *Hukum Telekomunikasi, Penyiaran, dan Teknologi Informasi : Regulasi dan Konvergensi*. Bandung : PT.Refika Aditama.
- J. Kaloh. 2007. *Mencari Bentuk Otonomi Daerah: Suatu Solusi Dalam Menjawab Kebutuhan Lokal dan Tantangan Global*. Jakarta: RinekaCipta.
- Sedarmayanti. 2003. *Good Governance (Kepemerintahan Yang Baik) Dalam Rangka Otonomi Daerah*. Bandung : PT.Mandar Maju.
- George Serensen,2003. "*Demokrasi dan Demokratisasi*". Yogyakarta :PustakaPelajar.
- HAW Widjaja. 2005. *Penyelenggaraan Otonomi di Indonesia*. Jakarta :PT. Rajagrafindo Persada.
- Isran Noor. 2012. *Politik Otonomi Daerah: Untuk Penguatan NKRI*. Jakarta: Profajar Jurnalism.
- Miriam Budirjo. 2008. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta : PT.Gramedia Pustaka Utama.
- Moh.Mahfud MD. 2009. *Politik Hukum di Indonesia*. Jakarta : RajaGrafindo Persada.
- Muh.Tahir Azhary. 2012. *Beberapa Aspek Hukum Tata Negara, Hukum Pidana, dan Hukum Islam : Menyambut 73 Tahun Prof.Dr.Muhammad Tahir Azhary, S.H*. Jakarta : Kencana Prenada Media Group.

Rozali Abdullah. 2011. *Pelaksanaan Otonomi Luas Dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara langsung*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.

Sarundajang. 1999. *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*. Jakarta : Pustaka Sinar Harapan.

Syamsuddin Haris. 2007. *Desentralisasi dan Otonomi Daerah: Desentralisasi, Demokratisasi, dan Akuntabilitas Pemerintah Daerah*. Jakarta : LIPI Press.

JURNAL DAN LAPORAN PENELITIAN

Hasbi Umar. 2008. *Paradigma Baru Demokrasi di Indonesia: Pendekatan terhadap Pemilu DPR/DPRD*. Jurnal Innovatio Vol.VII, No.14 Edisi Juli-September 2008, hlm. 315.

Martha Pighome. 2011. *Implementasi Prinsip Demokrasi dan Nomokrasi dalam Struktur Ketatanegaraan RI Pasca Amandemen UUD 1945*. Jurnal Dinamika Hukum Vol11 No.2 Mei 2011, hlm.336

Zulfirman.2006.*Ontologi Demokrasi*.Jurnal Hukum 14 (2) Juni 2006 , FH Universitas Sultan Agung (UNISULA) Semarang ,hlm. 137-138.

Novita Dewi Mashithoh.2007.*Kebijakan Pemerintah Daerah Dalam Pemberdayaan Ekonomi Perempuan Sebagai Perwujudan Ekonomi Kerakyatan*. Jurnal Law Reform Pembaharuan Hukum 3 (2) Oktober 2007, Program Magister Ilmu Hukum Semarang, Hlm.41.

Djauhari. 2006. *Konsep Negara Kesejahteraan Pra Kemerdekaan RI*.Jurnal Hukum16(2) Juni 2006,FH UNISULA Semarang, hlm.323.

Septi Nur Wijayanti. 2009.*Studi Evaluasi Terhadap Amandemen UUD 1945 (Amandemen Sebagai Upaya Kebutuhan Hukum Masyarakat Indonesia)*.Jurnal Media Hukum 16 (2) Desember 2009, FH Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, hlm.232-233.

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 1999 Tentang Pemilihan Umum.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.

Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2005 Tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 69 Tahun 2009 Tentang Pedoman Teknis Kampanye Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

Peraturan Komisi Penyiaran Indonesia Nomor 2 Tahun 2007 Tentang Pedoman Perilaku Penyiaran.

WEBSITE

Permasalahan Pemilukada dan Solusinya. Diakses melalui <http://www.lemhannas.go.id/portal/in/daftar-artikel/1634-permasalahan-dan-solusi-pemilukada.html> [5 September 2013].

www.kpu.go.id