

PENERAPAN REGULASI POLITIK KAMPANYE HITAM: STUDI KASUS PADA PILKADA KABUPATEN BANGGAI TAHUN 2015

Alfred B. David Dodu

Sekretariat KPU Kabupaten Banggai Sulawesi Tengah Indonesia

E-mail: alfred15001@mail.unpad.ac.id

ABSTRAK

Makalah ini mengkaji dan mendeskripsikan tentang politik *black campaign* dan regulasi yang mengaturnya serta efektifitasnya dalam penindakan. Penulis mengambil Pilkada Kabupaten Banggai Tahun 2015 sebagai studi kasus. Adapun metode penelitian yang digunakan penulis dalam penulisan makalah ini adalah metode kualitatif deskriptif dengan menggunakan fakta-fakta tentang politik *black campaign* yang terjadi pada pilkada Kabupaten Banggai Tahun 2015, regulasi yang mengatur tentang *black campaign* dan efektifitasnya dalam penindakan untuk kemudian dikaji dan dideskripsikan secara apa adanya. Dari hasil kajian masalah politik *black campaign* yang terjadi pada penyelenggaraan Pilkada di Kabupaten Banggai Tahun 2015 lalu, penulis berkesimpulan bahwa politik *black campaign* tidak cukup untuk menjatuhkan pasangan calon Herwin Yatim-Mustar Labolo. Dalam hal regulasi, *black campaign* sesungguhnya telah dituangkan dan diatur dalam regulasi dan peraturan baik yang dikeluarkan oleh pemerintah maupun KPU sebagai lembaga penyelenggara pemilu. Disamping itu regulasi pemilu untuk masalah *black campaign* yang ada pada saat ini secara substansi sudah cukup baik karena dari bunyi pasal-pasal yang disangkakan kepada pelaku *black campaign* sudah mewakili dalam hal jenis pelanggaran maupun media yang dipakai dalam melakukan *black campaign*, jadi tidak perlu lagi dibuatkan aturan atau regulasi tersendiri mengenai *black campaign*. Namun dalam hal sanksi pidana perlu adanya kesamaan/keseragaman sanksi bagi pelaku *black campaign* baik dalam ancaman hukuman maupun denda yang diberikan, dan juga perlu diberikan kewenangan yang lebih besar dan lama dari segi waktu baik bagi Bawaslu, Panwaslih maupun pihak Kepolisian Resort Banggai untuk memproses pelanggaran pidana yang dilakukan.

Kata Kunci: *Black Campaign, Regulasi Pemilu, Pilkada Kabupaten Banggai*

THE IMPLEMENTATION OF POLITICAL REGULATION OF BLACK CAMPAIGN: CASE STUDY ON BANGGAI DISTRIK ELECTION IN 2015

ABSTRACT

This paper try to examine the black campaign and its regulations that govern its effectiveness. As a study case, the author takes the local election in Banggai district at 2015. The study using qualitative descriptive method to describe all facts about political of black campign, the regulations that govern them and its effectiveness on the local election in Banggai district at 2015. As a result, the of black campaign is not enough to drop the candidate. Electoral regulation which is published by government and KPU as an election management bodies has poured and set the issues of black campaign on the regulation. Besides, the regulation of elections to the problem of black campaign that exist at the time of this substance is good enough because the articles alleged to perpetrators black campaign is already represented in terms of the type of violation or media used in making black campaign, so no longer need to be made rules or regulations of its own regarding the black campaign. But in the case of criminal sanctions need their similarity / uniformity of sanctions on perpetrators black campaign ,in both the threat of punishment and fines imposed, and also needs to be given greater authority and longer in terms of time for both Bawaslu, Panwaslih nor the police to process criminal offenses do.

Keywords: *Black Campaign, electoral regulation, local election in Banggai district*

PENDAHULUAN

Pemilu di Indonesia menjadi hal yang penting karena pemilu menjadi sarana di mana setiap warga negara memilih para wakilnya yang akan menjalankan roda pemerintahan di tingkat nasional, provinsi, dan kabupaten/kota, baik mereka yang akan duduk di lembaga eksekutif (Presiden/Wakil Presiden, Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, dan Walikota/Wakil Walikota) maupun mereka yang akan duduk di lembaga legislatif (DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota).

Indonesia mengadakan hajatan besar setiap lima tahunan yang dinamakan pemilu. Sejak tahun 2004 Pemilu diadakan dua kali untuk pemilihan presiden dan wakil presiden serta pemilu legislatif untuk mencari wakil-wakil rakyat yang akan duduk di dalam Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).

Sebelum memasuki Pemilu 2009, tepatnya sejak tahun 2005, Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) dilaksanakan secara terpisah dari Pemilu Legislatif dan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005. Khusus untuk menghadapi pemilihan kepala daerah yang diadakan secara serentak tahun 2015, pemerintah mengeluarkan Undang-Undang No. 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi UU, dilanjutkan dengan dikeluarkannya Undang-Undang No. 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi undang-undang.

Untuk Indonesia, kontestasi yang terjadi baik dalam pelaksanaan pemilu presiden maupun pemilu legislatif dan pemilihan kepala daerah selalu berlangsung sengit. Berbagai macam cara dilakukan untuk menarik simpati dan dukungan warga agar suara pemilih ditujukan pada calon ataupun parpol yang berkontestasi.

Terkadang kontestasi yang terjadi bukan hanya pada tataran elit politik akan tetapi berdampak pada setiap elemen masyarakat. Masyarakat juga larut dalam perbincangan-perbincangan menyangkut calon atau parpol yang berkontestasi, strategi apa yang dipakai oleh calon atau parpol, dll.

Tensi politik yang meningkat pada masa-masa pemilu atau pilkada kadang juga dimanfaatkan oleh calon atau parpol untuk menarik simpati dengan membuat spanduk, selebaran ataupun iklan politik untuk berkampanye untuk membuat nama calon dan parpol menjadi lebih dikenal konstituennya. Isi dari spanduk, selebaran dan iklan itu biasanya bercerita tentang program kerja, visi dan misi dari calon atau parpol tersebut. Akan tetapi biasanya yang sering terjadi adalah sebaliknya. Spanduk, selebaran dan iklan yang dimaksud malah menyerang calon atau parpol lain yang menjadi lawan dalam berkontestasi. Spanduk, selebaran dan iklan politik yang isinya menyerang kelemahan calon lain tanpa fakta yang benar inilah yang kemudian disebut *black campaign*. Apakah *black campaign* itu? Untuk menjawab pertanyaan ini, terlebih dahulu penulis akan membahas kasus *black campaign* yang terjadi pada penyelenggaraan Pilkada Kabupaten Banggai Tahun 2015.

Tahun 2015 adalah tahun politik bagi Masyarakat di Kabupaten Banggai, dimana pada saat itu masyarakat Kabupaten Banggai menyelenggarakan Pemilihan Umum Kepala Daerah (Pilkada). Salah satu masalah yang kerap mencuat dalam Pemilu maupun Pilkada adalah kampanye hitam (*black campaign*) yang sering dilakukan oleh salah satu kandidat atau tim kampanye kandidat tersebut untuk menjatuhkan kandidat lainnya. *Black campaign* tidak seperti kampanye negatif (*negative campaign*), dilarang karena cenderung ke arah fitnah dan menyebarkan berita bohong terkait kandidat tertentu.

Dalam kasus Pilkada Kabupaten Banggai, seperti yang termuat koran lokal "Luwuk Post" tertanggal 30 November 2015, permasalahan yang terjadi adalah calon Bupati dan Wakil Bupati Herwin Yatim-Mustar Labolo (Win-Star) dikenakan tuduhan lewat selebaran gelap yang berisi fitnah dan hujatan. Isi selebaran gelap itu mengatakan bahwa pasangan Win-Star dituding sebagai dalang penyebar isu yang menyatakan bahwa pasangan calon yang juga ikut dalam kontestasi Pilkada Kabupaten Banggai, yakni Ma'mun Amir-Batia Sisilia Hadjar (Mutiara) telah menggunakan *money politics* dalam kampanyenya. Selain tuduhan tersebut pasangan ini juga difitnah lewat selebaran gelap yang berisi bahwa jika pasangan Win-Star terpilih jadi Bupati dan Wakil Bupati, mereka akan merampas dan menguasai lahan milik masyarakat untuk dijadikan perkebunan.

sawit. Pasangan Win-Star juga difitnah baik lewat selebaran maupun lewat sms dengan menghembuskan isu sara. Hal ini disebabkan pasangan win-star adalah bukan asli putra daerah Kabupaten Banggai.

Masalah kampanye hitam ini menjadi perhatian serius dari Panwaslih Kabupaten Banggai dan Kepolisian untuk ditindaklanjuti, karena sudah menyerang dan menjatuhkan nama baik seseorang. Terlebih lagi hal ini dilakukan pada masa Pilkada.

Setelah membaca apa yang terjadi pada penyelenggaraan Pilkada di Kabupaten Banggai Tahun 2015 lalu kita akan mendapatkan gambaran untuk lebih mempermudah pemahaman kita menyangkut masalah *black campaign*.

Sebenarnya tidak terdapat suatu definisi pun mengenai *black campaign*. Istilah tersebut digunakan di Indonesia untuk menyebut kegiatan-kegiatan yang dikenal sebagai *negative campaign* dalam rangka menjatuhkan lawan politik. Kegiatan *negative campaign* yang bisa dikatakan sebagai *black campaign* jika kegiatan tersebut tidak sesuai dengan fakta yang ada dan menjurus pada fitnah dan hujatan.

Dahulu *black campaign* dilakukan melalui pembagian atau penyebaran informasi melalui media cetak seperti pamflet, fotokopian artikel, dan lain-lain, yang didalamnya berisikan mengenai informasi-informasi negatif pihak lawan, kepada masyarakat luas. Penyebaran itu dilakukan oleh tim sukses maupun simpatisan dari si bakal calon legislatif maupun eksekutif (calon kepala daerah).

Sekarang *black campaign* dilakukan dengan menggunakan media yang lebih canggih, seperti misalnya menggunakan sosial media dan komunikasi lewat *gadget*. Namun demikian, media cetak pun masih tetap digunakan untuk media *black campaign* ini.

Dalam tulisan ini penulis mencoba memakai beberapa pemikiran para ahli diantaranya:

1. Clelland Ferguson (1997)

Negative campaign advertising is often divided into three categories: fair, false, and deceptive. Fair ads are those that represent factual occurrences with the intent of embarrassing an opponent by accentuating the negative attributes of the opponent's character or career. While potentially informative to swing voters, these ads commonly contain abrasive, condescending, and volatile words, phrases,

or images. False ads, unlike fair ads, can be challenged through the Florida Division of Elections if they contain untrue statements made with actual malice. Perhaps no campaign technique eludes regulation more than deceptive negative campaign advertising. Deceptive campaign advertising is misleading and distorts the truth about an opposing candidate.

Iklan kampanye negatif sering dibagi menjadi tiga kategori: adil, palsu, dan menipu. Iklan yang adil adalah mereka yang mewakili kejadian faktual dengan maksud memperlakukan lawan dengan menonjolkan atribut negatif dari karakter lawan atau karir. Iklan tersebut umumnya berisi kata-kata, frasa, atau gambar abrasif, merendahkan, dan mudah dilupakan. Iklan palsu, tidak seperti iklan yang adil, mereka berisi pernyataan yang tidak benar dibuat dengan niat jahat yang sebenarnya. Iklan palsu bisa ditantang untuk dibuktikan jika berisi pernyataan yang tidak benar. Sedangkan dalam iklan kampanye menipu, iklan ini cenderung menyesatkan dan mendistorsi kebenaran tentang calon lawan dan tidak ada cara yang lebih baik untuk membuktikannya karena tujuan iklan ini memang menipu dan mendistorsi kebenaran lawan politik)

2. Terry Cooper (1991)

Iklan kampanye negatif adalah serangkaian iklan yang berisi segala sesuatu yang bersifat persuasif untuk menyerang kekuatan lawan dengan menunjukkan berbagai kelemahannya berdasarkan data dan fakta yang ada.

3. Kaid, Chanslor & Hovind (1992)

Iklan Negatif sangat mungkin untuk mempengaruhi keputusan orang ketika ditampilkan dalam lingkungan berita

4. Gina M. Garrmone (1984)

Kampanye iklan negatif merupakan iklan politik yang berisi hal-hal yang bersifat menyerang (attacks) kepada personalitas kandidat lainnya atau partai politik dari kandidat tertentu dengan menggunakan isu tertentu.

Dari pemikiran para ahli di atas terlihat jelas bahwa suatu kampanye yang dikatakan negatif adalah kampanye menyerang kekuatan lawan dengan menunjukkan berbagai kelemahannya berdasarkan data dan fakta

yang ada. Kampanye negatif akan menjadi kampanye hitam jika kampanye tersebut sudah tidak lagi berdasarkan fakta yang ada, yang malah menjurus pada fitnah dan hujatan serta melakukan pembunuhan pada karakter (*character assassination*) seseorang.

Dalam hal penelitian terdahulu, La Junuru (2016:193) dalam tulisannya tentang “analisis wacana *black campaign* (kampanye hitam) pada Pilpres tahun 2014 di media Kompas, Jawa Pos dan Kedaulatan Rakyat”, membuat kesimpulan bahwa dampak kampanye hitam dalam pilpres tahun 2014 dapat dilihat dalam indikator, yaitu: *Pertama*, menjatuhkan nama baik seorang calon presiden sehingga yang bersangkutan tidak disenangi oleh rekan separtainya, pendukungnya, dan masyarakat umum. *Kedua*, mematikan karakter calon presiden dengan mengungkap aib calon yang ada sehingga yang bersangkutan kehilangan simpatik. Selain itu kampanye hitam akan berdampak pada menurunnya elektabilitas calon presiden yang bersaing dalam pilpres.

Hal yang sebaliknya terjadi pada Pilkada tahun sebelumnya yaitu pada Pilkada Tangerang Selatan Tahun 2010. Pada Pilkada Tangerang Selatan, Sopian (2011: 92-93) dalam tulisannya mengatakan bahwa ada hal yang menarik yang terjadi menjelang pemungutan suara ulang (PSU) pada 27 Februari 2011 yaitu munculnya selebaran gelap yang menyerang pasangan Airin-Benyamin sebagai tangan-tangan kekuasaan keluarga Ratu Atut. Akan tetapi serangan *black campaign* ini justru menaikkan perolehan suara pasangan Airin-Benyamin mengungguli pesaingnya yakni pasangan Arsyid-Andre dan menjadikan pasangan Airin-Benyamin sebagai pemenang dalam Pilkada Tangerang Selatan. Serangan *black campaign* justru dilihat masyarakat adalah sebagai upaya untuk mendzalimi pasangan Airin-Benyamin.

Dari kesimpulan penelitian terdahulu tentang *black campaign* baik yang dilakukan pada pelaksanaan Pilpres Tahun 2014 maupun pada Pilkada Tangerang Selatan Tahun 2010 terlihat jelas bahwa tujuan *black campaign* adalah menyerang dan menjatuhkan elektabilitas lawan politik yang selanjutnya berdampak pada turunnya perolehan suara lawan politik walaupun pada akhirnya opini publik yang terbentuk bisa mengatakan hal sebaliknya.

Untuk mencegah terjadinya serangan *black campaign* maka diperlukan adanya suatu regulasi yang bersifat kuat, tegas dan

mengayomi seluruh warga negara Indonesia agar setiap warga negara yang mempunyai hak untuk memilih dan dipilih, bebas melaksanakan hak pilih dan hak untuk dipilih tanpa terkecuali.

Regulasi pemilu yang dibuat harus mempunyai semacam roh untuk menjamin bekerjanya demokrasi secara prosedural dan substansial. Secara prosedural berarti bahwa regulasi pemilu yang dibuat itu berlandaskan pengaturan yang sifatnya yuridis dan formal. Maksud dari pengaturan ini adalah bahwa regulasi pemilu memiliki kekuatan dan kepastian hukum secara formal untuk mengatur mekanisme dan menyelesaikan seluruh persoalan terkait pemilu. Regulasi pemilu tidak boleh bersifat multitafsir, apalagi sampai mengakibatkan kekosongan hukum dalam penyelenggaraan pemilu beserta semua atribut yang menyertainya. Secara substansial regulasi pemilu harus dapat memberikan dampak positif bagi tercapainya kesetaraan, keadilan, dan kesejahteraan sosial dalam konteks penyelenggaraan pemilu maupun jaminan dari produk yang dihasilkan.

Pemilu yang ideal adalah Pemilu yang berintegritas dan menghasilkan *output* yang berkualitas. Dan untuk menghasilkan *output* yang berkualitas tersebut maka salah faktor yang ikut menunjang keberhasilan pelaksanaan pemilu adalah pemilu itu harus memiliki pengawasan yang melekat yang dilakukan oleh semua komponen masyarakat yaitu peserta pemilu, lembaga pemantau pemilu, dan pemilih, serta media massa. Pengawasan ini juga akan berjalan dengan baik jika dibarengi dengan adanya regulasi yang baik dan ditegakkan secara konsisten, imparial, dan tepat waktu (*timely*) oleh berbagai institusi penegak peraturan pemilu baik sebelum, selama pelaksanaan dan sesudah pelaksanaan pemilu. Sehingga hasil yang didapatkan memiliki legitimasi yang kuat dalam masyarakat.

Black campaign yang juga dikenal sebagai *negative campaign* dalam rangka menjatuhkan lawan politik perlu diawasi secara ketat agar pemilu yang dilaksanakan berjalan secara *fair* dan sesuai koridor. Dan pada akhirnya pemilu yang dilaksanakan berhasil memperoleh legitimasi rakyat.

Pertanyaan yang kemudian mengemuka dalam penulisan kali ini adalah:

1. Seberapa efektifkah serangan-serangan *black campaign* dalam penurunan elektabilitas

calon khususnya calon yang bertarung pada Pilkada Kabupaten Banggai tahun 2015?

2. Apakah *black campaign* sudah diatur dalam suatu regulasi di Indonesia?
3. Jika sudah diatur, perlukah masalah *black campaign* dibuatkan aturan khusus di luar regulasi yang sudah ada dalam rangka untuk meningkatkan kualitas pemilu?
4. Dalam pelaksanaan Pilkada di Kabupaten Banggai, apakah regulasi pemilu yang ada saat ini sudah menjadi regulasi yang ideal dalam mengatasi masalah *black campaign*?

Berangkat dari hal di atas, penulis mencoba menganalisa serta mendeskripsikan lebih jauh bagaimana penerapan regulasi pemilu, khususnya dalam kasus *black campaign* yang terjadi pada pilkada di Kabupaten Banggai, tempat Penulis bertugas dan bagaimana kesiapan para penyelenggara pemilu khususnya Panwaslih Kabupaten Banggai sebagai perpanjangan tangan Bawaslu dan Pihak Kepolisian Resort Kabupaten Banggai untuk menindaklanjuti adanya persoalan *black campaign* pada Pilkada Kabupaten Banggai Tahun 2015 demi menghasilkan pemilu yang berintegritas dan berkualitas.

METODE

Pada penulisan ini, penulis menggunakan metode penelitian kualitatif deskriptif dengan menggunakan fakta-fakta tentang politik *black campaign* yang terjadi pada pilkada Kabupaten Banggai Tahun 2015, regulasi yang mengatur tentang *black campaign* dan efektifitasnya dalam penindakan untuk kemudian dikaji dan dideskripsikan secara apa adanya.

Dalam menganalisa serta mendeskripsikan tingkat keberhasilan pelaksanaan penerapan regulasi pemilu tentang *black campaign*, penulis memakai indikator keberhasilan yaitu adanya penindakan yang tegas dari Panwaslih untuk dan Pihak Kepolisian Resort Kabupaten Banggai.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Pada dasarnya *black campaign*, terutama yang terjadi dalam pelaksanaan Pemilu ataupun Pilkada, merupakan salah satu bentuk kampanye yang terselubung. Pelaku *black campaign* biasanya tidak akan memperlihatkan identitas ataupun afiliasi politiknya. Isi dari *black*

campaign pun tidak irasional dan tujuannya sudah pasti menjatuhkan lawan politik dengan hal-hal yang absurd dan tidak dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya. Inti dari *black campaign* ini sesungguhnya adalah membangun persepsi buruk pada masyarakat akan calon yang mejadi lawan politik sehingga akibat dari persepsi yang dimunculkan itu membuat masyarakat menerima secara “bulat” isi kampanye ini, tanpa memproses isi kampanye hitam ini. Tujuan akhirnya sudah tentu berimbas pada perolehan suara dalam pemilihan.

Riswandi (2009:30) dalam bukunya Komunikasi Politik mengatakan bahwa *black campaign* merupakan model kampanye dengan menggunakan rayuan yang merusak, sindiran atau rumors yang tersebar mengenai sasaran kepada para kandidat atau calon kepada masyarakat agar menimbulkan presepsi yang dianggap tidak etis terutama dalam hal kebijakan publik. Sejalan dengan Pendapat-pendapat para ahli seperti yang telah disebutkan di atas seperti Cleveland Ferguson (1997), Terry Cooper (1991), Kaid, Chanslor & Hovind (1992) juga menguatkan hal tentang apa yang dimaksud dan tujuan dari *black campaign*.

Pada penyelenggaraan Pilkada Kabupaten Banggai Tahun 2015 juga tidak lepas dari adanya fenomena *black campaign*, walaupun pada akhirnya *black campaign* yang dilakukan oleh pihak-pihak yang tidak bertanggung jawab tidak membuahkan hasil. Hal ini bisa terjadi karena yang menjadi pemenang dalam kontestasi ini justru pihak yang didzalimi yaitu pasangan Herwin Yatim-Mustar Labolo. Serangan *black campaign* justru menaikkan simpati pada pasangan Herwin Yatim-Mustar Labolo. Panwaslih dan pihak Kepolisian Kabupaten Banggai yang dengan cepat merespon adanya selebaran yang berisi *black campaign* dengan cara menurunkan spanduk, menyita selebaran gelap dan mengusut dalang penyebar isu juga turut mencegah berkembangnya opini publik yang buruk pada pasangan Herwin Yatim-Mustar Labolo dan secara tidak langsung memberikan kesan bahwa pasangan Herwin Yatim-Mustar Labolo adalah pasangan yang terdzalimi.

George Carslake Thompson dalam “*The Nature of Public Opinion*” (Sastropoetra, 1990:106) mengemukakan bahwa proses pembentukan opini publik dalam suatu publik yang menghadapi isu, dapat timbul berbagai kondisi yang berbeda-beda yaitu:

1. Mereka dapat setuju terhadap fakta yang ada atau mereka pun boleh tidak setuju.
2. Mereka dapat berbeda dalam perkiraan atau estimation, tetapi juga boleh tidak berbeda pandangan.
3. Perbedaan yang lain ialah bahwa mungkin mereka mempunyai sumber data yang berbeda-beda.

Merujuk pada pendapat George Carslake Thompson, bisa disimpulkan bahwa upaya *black campaign* yang terjadi pada pelaksanaan Pilkada Kabupaten Banggai yang ditujukan pada pasangan Herwin Yatim-Mustar Labolo tidak membuahkan hasil karena masyarakat Kabupaten Banggai tidak setuju dengan fakta yang coba diperlihatkan oleh para pelaku *black campaign*. Masyarakat mungkin saja mempunyai sumber data yang berbeda dengan yang dipunyai para pelaku *black campaign* sehingga pada saat fakta-fakta itu ditampilkan dalam selebaran ataupun spanduk, hal itu tidak terlalu berdampak pada masyarakat. Masyarakat Banggai justru menganggap bahwa isi spanduk atau selebaran itulah yang menyampaikan fakta yang tidak benar dan merupakan *black campaign*. Reaksi cepat yang dilakukan oleh Panwaslih dan Kepolisian Resort Kabupaten Banggai juga turut membantu mencegah penyebaran isu *black campaign* ini lebih luas lagi. Tetapi tindakan yang dilakukan oleh Panwaslih maupun pihak Kepolisian Kabupaten Banggai tidak pernah benar-benar sampai tuntas dengan menemukan dan menghukum pelaku *black campaign* tersebut.

Peraturan tentang pelaksanaan kampanye, yang di dalamnya memuat perihal tentang pelanggaran kampanye, *black campaign* termasuk sanksi pidana dan denda, pada dasarnya telah diatur dalam beberapa pengaturan mengenai Pemilu dalam skala nasional dan Pilkada dalam skala lokal, yang tertuang dalam Undang-Undang, yaitu:

1. Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, diatur dengan Undang-Undang No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden (“UU Pilpres”) Ancaman pidana dan denda bagi pelaku *black campaign* diatur dalam Pasal 214 UU Pemilu Presiden;
2. Pemilu DPR, DPD, dan DPRD diatur dengan Undang-Undang No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat

Daerah (“UU Pemilu Legislatif”). Ancaman pidana dan denda bagi pelaku *black campaign* diatur dalam Pasal 299 UU Pemilu Legislatif;

3. Khusus untuk Pemilihan Kepala Daerah dalam Pilkada Serentak Tahun 2015, Pemerintah mengeluarkan Undang-Undang No. 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi UU, dilanjutkan dengan dikeluarkannya Undang-Undang No. 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi UU. Ancaman pidana dan denda bagi pelaku *black campaign* diatur dalam Pasal 187 ayat 2 UU Pilkada Serentak;
4. Peraturan Komisi Pemilihan Umum No. 7 Tahun 2015 Tentang Kampanye Pemilihan Gubernur Dan Wakil Gubernur, Bupati Dan Wakil Bupati Dan/Atau Walikota Dan Wakil Walikota. Ancaman pidana dan denda bagi pelaku *black campaign* diatur dalam Pasal 70 ayat 1 UU Peraturan Komisi Pemilihan Umum

Jika melihat regulasi pemilu di atas maka terlihat jelas bahwa regulasi pemilu yang ada di Indonesia pada saat ini sudah mengatur masalah *black campaign*. Hubungan tersebut bisa dilihat dengan adanya Undang-Undang No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden (“UU Pilpres”) yang memuat ancaman pidana dan denda bagi pelaku *black campaign* pada pasal 214, Undang-Undang No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (“UU Pemilu Legislatif”) yang memuat ancaman pidana dan denda bagi pelaku *black campaign* pada pasal 299, kemudian Undang-Undang No. 1 Tahun 2015 Tentang Pilkada Serentak dan Perubahannya dalam UU No. 8 Tahun 2015 yang memuat ancaman pidana dan denda bagi pelaku *black campaign* pada pasal 187 ayat 2. Semua undang-undang yang di sebutkan di atas mengatur tentang aturan dan pelaksanaan tentang kampanye sebagai bagian dari pemilu ataupun pilkada termasuk juga aturan mengenai larangan dan sanksi

dalam kampanye. Yang berbeda hanyalah pada lamanya ancaman pidana serta jumlah denda yang bervariasi pada setiap Undang-Undang.

Begitu juga turunan dari Undang-Undang No 1 Tahun 2015 dan Undang-Undang No. 8 Tahun 2015 yaitu PKPU No. 7 Tahun 2015 Tentang Kampanye Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati Dan Wakil Bupati dan/atau Walikota dan Wakil Walikota yang menjadi dasar pijakan para penegak hukum pada pilkada serentak tahun 2015, secara khusus membahas ancaman pidana dan denda bagi pelaku *black campaign* diatur dalam Pasal 70 ayat 1 UU Peraturan Komisi Pemilihan Umum. PKPU ini dikeluarkan setelah pemerintah menetapkan Perpu No. 1 Tahun 2014 menjadi Undang-Undang No. 1 Tahun 2015. Undang-Undang ini menjadi payung bagi KPU untuk membuat regulasi dalam pelaksanaan pilkada serentak tahun 2015.

Dalam hal adanya kampanye hitam (*black campaign*), baik Undang-Undang Pilpres, Undang-Undang Pemilu Legislatif, Undang-Undang Pilkada Serentak maupun PKPU mengatur larangan dan sanksi dalam berkampanye.

Pada pelanggaran kampanye yang terjadi pada Pemilu Legislatif, sanksi bagi setiap pelaksana, peserta, dan petugas kampanye pemilu yang dengan sengaja menghina seseorang, calon dan/atau peserta pemilu serta menghasut dan mengadu domba perseorangan ataupun masyarakat, akan dijera penjara paling lama 2 (dua) tahun dan denda maksimal Rp 24.000.000. Ancaman pidana dan denda ini diatur dalam Pasal 299 UU Pemilu Legislatif. Sedangkan jika pelanggaran terjadi pada Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, ancaman pidananya adalah penjara antara 6 (enam) bulan hingga 24 (dua puluh empat) bulan dan denda berkisar antara Rp 6.000.000 sampai Rp 24.000.000. Hal ini diatur dalam Pasal 214 UU Pilpres.

Khusus untuk *black campaign*, sanksi pidana dan denda dijelaskan dalam pasal 187 ayat 2 UU No. 1 Tahun 2015 dan perubahannya dalam UU No 8 Tahun 2015. Dalam pasal ini disebutkan bahwa ancaman sanksinya adalah pidana penjara antara 3 (tiga) bulan hingga 18 (delapan belas) bulan dan denda berkisar antara Rp 600.000 sampai Rp 6.000.000. Begitu juga dengan PKPU No. 7 Tahun 2015 yang merupakan turunan dari Undang-Undang No. 1 dan No. 8 Tahun 2015, mengatur ancaman

pidana dan denda bagi pelaku *black campaign*. Pasal 70 ayat 1 PKPU No. 7 Tahun 2015 menyebutkan bahwa “pelanggaran atas larangan ketentuan pelaksanaan kampanye sebagaimana dimaksud dalam Pasal 66 ayat (1) huruf a sampai dengan huruf i dikategorikan sebagai tindak pidana dan dikenai sanksi berdasarkan peraturan perundang-undangan”. Jika merujuk pada hal tersebut maka sanksinya akan sesuai dengan yang diatur dalam pasal 187 ayat 2 UU No. 1 Tahun 2015.

Hal lain yang menarik adalah hadirnya UU ITE (Informasi dan Transaksi Elektronik) yang juga memuat ancaman sanksi bagi pelaku *black campaign*. Seperti diketahui kampanye hitam (*black campaign*) adalah kampanye untuk menjatuhkan lawan politik melalui isu-isu yang tidak berdasar. Metode yang digunakan biasanya desas-desus dari mulut ke mulut dan sekarang ini telah memanfaatkan kecanggihan teknologi, multimedia dan media massa.

Dalam *black campaign* di media sosial seperti Twitter, Facebook, Path, bila mengandung muatan penghinaan dan/atau pencemaran nama baik terhadap seseorang, hal tersebut merupakan **perbuatan yang dilarang** sebagaimana disebut dalam Undang-undang ITE Nomor 8 Tahun 2011 Pasal 27 ayat (3):

“Setiap orang dengan sengaja dan tanpa hak mendistribusikan dan/atau mentransmisikan dan/atau membuat dapat diaksesnya Informasi Elektronik dan/atau Dokumen Elektronik yang memiliki muatan penghinaan dan/atau pencemaran nama baik”.

Adapun ancaman pidana bagi mereka yang memenuhi unsur dalam Pasal 27 ayat (3) UU ITE adalah dipidana dengan pidana penjara paling lama 6 (enam) tahun dan/atau denda paling banyak Rp. 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah) [lihat Pasal 45 ayat (1) UU ITE].

Semua undang-undang yang sudah disebutkan di atas saling besinergi dan saling melengkapi baik secara horizontal dan vertikal untuk menjerat pelaku *black campaign*.

Yang menjadi permasalahan adalah pada saat eksekusi pelanggaran itu sendiri. Di Indonesia, *black campaign* masih sering terjadi dikarenakan sulitnya kegiatan itu ditindak. Salah satu contoh letak kesulitannya bisa kita lihat dalam Undang-undang No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum, pasal 249

ayat (4) bahwa pelanggaran kampanye baru dapat ditindak apabila ada pengaduan atau pelaporan terlebih dahulu kepada Bawaslu mengenai adanya dugaan pelanggaran atau kelalaian dalam pelaksanaan pemilu. Adanya batas kadaluarsa yang begitu cepat, yaitu hanya 7 (tujuh) hari sejak diketahui dan/atau ditemukannya pelanggaran pemilu yang menjadikan pelanggaran tersebut sulit ditindak, karena biasanya baru dilaporkan kepada Bawaslu setelah batas kadaluarsa tersebut.

Pihak Kepolisian Negara Republik Indonesia juga hanya diberi waktu 14 hari untuk menyampaikan hasil penyidikan disertai berkas perkara kepada penuntut umum sejak laporan diterima [lihat Pasal 145 ayat (1) UU No. 1 Tahun 2015] Yang paling sering terjadi adalah, adanya beberapa pihak penegak hukum yang memiliki pemikiran bahwa kondisi aman terkendali dapat dicapai apabila laporan pelanggaran pemilu tidak ditindak lanjuti sehingga tidak muncul di masyarakat, sehingga tidak perlu sampai ada tindak lanjut dari pelanggaran tersebut. Ini menunjukkan bahwa ada beberapa pihak penegak hukum kurang berani menindak pelanggaran *black campaign* yang dilakukan oleh partai-partai, terutama partai-partai besar.

Dalam Pilkada Kabupaten Banggai juga terjadi hal yang demikian. Seiring waktu berlalu, tidak ada penindakan yang tegas dari pihak kepolisian setempat. Para pelaku *black campaign* tidak diusut tuntas, mungkin juga seperti hal di atas penegak hukum ingin kondisi aman terkendali disamping sehingga tidak perlu sampai ada tindak lanjut dari pelanggaran tersebut. Yang juga menyebabkan sulitnya kegiatan itu ditindak karena keterbatasan waktu yang diberikan baik untuk pihak Panwaslih Kabupaten Banggai dan Pihak Kepolisian Resort Kabupaten Banggai untuk menindaklanjuti adanya persoalan *black campaign* pada Pilkada Kabupaten Banggai

SIMPULAN

Masalah *black campaign* sesungguhnya telah dituangkan dan diatur dalam regulasi dan peraturan baik yang dikeluarkan oleh pemerintah maupun KPU sebagai lembaga penyelenggara Pemilu, dan regulasi Pemilu untuk masalah *black campaign* yang ada pada saat ini secara substansi sudah cukup baik karena dari bunyi pasal-pasal yang disangkakan kepada pelaku

black campaign sudah mewakili dalam hal jenis pelanggaran maupun media yang dipakai dalam melakukan *black campaign*, jadi tidak perlu lagi dibuatkan aturan atau regulasi tersendiri mengenai *black campaign*. Namun dalam hal sanksi pidana perlu adanya kesamaan/keseragaman sanksi bagi pelaku *black campaign* baik dalam ancaman hukuman maupun denda yang diberikan, dan perlu adanya pemberian kewenangan yang lebih besar dan lama dari segi waktu baik bagi Bawaslu, maupun pihak Kepolisian untuk memproses pelanggaran pidana bagi pelaku *black campaign*.

Ada temuan yang menarik bahwa ternyata ada regulasi yang mengatur *black campaign* selain dalam regulasi pemilu. Masalah *black campaign* juga diatur dalam Undang-Undang ITE (Informasi dan Transaksi Elektronik) pasal 27 ayat (3) Undang-Undang ITE dengan pidana penjara paling lama 6 (enam) tahun dan/atau denda paling banyak Rp. 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah). Secara anatomi dan kedudukan regulasi, maka Undang-Undang ITE dan Undang-Undang Pemilu beserta turunannya (Perturan Komisi Pemilihan Umum/PKPU) mempunyai hubungan hukum secara vertikal dan horisontal yang merupakan hubungan hukum yang saling mempengaruhi namun bukanlah hubungan saling meniadakan tetapi sebaliknya, hubungan saling menguatkan dan melengkapi.

Pada Pilkada Kabupaten Banggai Tahun 2015, politik *black campaign* tidak cukup untuk menjatuhkan pasangan Herwin Yatim dan Mustar Labolo karena yang menjadi pemenang dalam kontestasi ini justru pasangan Herwin Yatim-Mustar Labolo sebagai pihak yang terdzalimi. Regulasi Pilkada terutama yang mengatur *black campaign* sudah terlihat ideal, akan tetapi dalam penindakan pihak Bawaslu dalam hal ini diwakili oleh Panwaslih Kabupaten Banggai dan Kepolisian Resort Banggai tidak melakukan penindakan secara tegas terhadap pelaku *black campaign*.

DAFTAR PUSTAKA

- Cooper, T. (1991). "Negative Image," *Campaign and Elections*, September 1991.
- Ferguson, C. (1997). *The Politics of Ethics and Elections: Can Negative Campaign Advertising be Regulated in Florida?*,

Florida State University Law Review, 465-466, Florida, USA

Garrmone, G. M (1984). *Voter Response to Negative Political Ads*. Journalism Quarterly. Hal. 251-253

Junuru, L. (2016). *Analisis Wacana Black Campaign (Kampanye Hitam) Pada Pilpres Tahun 2014 di Media Kompas, Jawa Pos dan Kedaulatan Rakyat*. Jurnal Natapraja, Kajian Ilmu Administrasi Negara. Universitas Negeri Yogyakarta. Vol. 4 Nomor 2 Tahun 2016. Hal 181-194.

Kaid, L.L., et.al (1992). *The Inîuence of program and commercial type on political advertising effectiveness*. Journal of Broadcasting & Electronic Media.

Riswandi. 2009. *Komunikasi Politik*. Yogyakarta : Graha Ilmu.

Sastropoetro, S. (1990). *Komunikasi Sosial*. Bandung: Remaja Karya.

Sopian. (2011). *Pengaruh Kampanye Negatif Dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah (Pemilukada) Tengerang Selatan (Tangsel)*. Skripsi Universitas Negeri Syarif Hidayatullah.

Surat Kabar

Luwuk Post. 2015. “Win-Star Minta Kepolisian Usut Penyebar Selebaran.” Luwuk Post, Berita Utama, 30 November.

Undang-Undang

Undang-Undang No. 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden. Jakarta: Sekretariat Negara

Undang-Undang No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Jakarta: Sekretariat Negara

Undang-Undang No. 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota. Jakarta: Sekretariat Negara

Undang-Undang No. 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang. Jakarta: Sekretariat Negara

Undang-Undang Republik Perwakilan Indonesia Nomor 11 Tahun 2008 Tentang Informasi Dan Transaksi Elektronik. Jakarta: Sekretariat Negara

Peraturan

Peraturan Komisi Pemilihan Umum No. 7 Tahun 2015 Tentang Kampanye Pemilihan Gubernur Dan Wakil Gubernur, Bupati Dan Wakil Bupati Dan/Atau Walikota Dan Wakil Walikota. Jakarta: Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia