



MAHKAMAH KONSTITUSI
REPUBLIK INDONESIA

IKHTISAR PUTUSAN
PERKARA NOMOR 48/PUU-XVI/2018

Tentang
Konstitusionalitas Frasa “Citra Diri” Dalam Pembatasan Kampanye
Pemilihan Umum

- Pemohon** : Partai Solidaritas Indonesia (PSI), yang diwakili oleh Grace Natalie Louisa selaku Ketua Umum dan Raja Juli Antoni selaku Sekretaris Jenderal
- Jenis Perkara** : Pengujian Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (UU Pemilu) terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945).
- Pokok Perkara** : Pasal 1 angka 35, Pasal 275 ayat (2) dan Pasal 276 ayat (2) UU Pemilu dianggap bertentangan dengan Pasal 28, Pasal 28C ayat (2), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28D ayat (3), Pasal 28E ayat (3), Pasal 28H ayat (2), dan Pasal 28I ayat (2) UUD 1945.
- Amar Putusan** : **Dalam Provisi:**
Menolak permohonan provisi Pemohon
Dalam Pokok Perkara:
Menolak permohonan Pemohon untuk seluruhnya.
- Tanggal Putusan** : Kamis, 24 Januari 2019.
- Ikhtisar Putusan** :

Pemohon adalah partai politik PSI sebagai badan hukum publik yang telah melakukan kegiatan pendidikan politik dan sosialisasi maupun pengumpulan pendapat umum melalui *polling* telah dicap bersalah melakukan ‘curi *start* kampanye’ oleh pihak-pihak berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 35 UU Pemilu khususnya pada frasa “... dan/atau citra diri”. Selain itu, Pemohon sebagai partai politik yang baru dan akan pertama kali mengikuti Pemilu di tahun 2019 telah dipasung haknya untuk berpolitik secara penuh karena sudah dipaksa untuk tidak beriklan, dan hanya beriklan dengan alokasi yang sama dengan berbagai partai yang sudah puluhan tahun ada di Republik Indonesia.

Terkait dengan kewenangan Mahkamah, oleh karena yang dimohonkan oleh Pemohon adalah pengujian Undang-Undang *in casu* UU Pemilu terhadap UUD 1945, yang menjadi salah satu kewenangan Mahkamah maka berdasarkan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945, Pasal 10 ayat (1) huruf a UU MK, dan Pasal 29 ayat (1) UU Kekuasaan Kehakiman, Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo*;

Mengenai kedudukan hukum (*legal standing*), menurut Mahkamah Pemohon sebagai badan hukum partai politik. Dalam kualifikasi demikian, Pemohon juga telah menerangkan secara spesifik hak konstitusionalnya yang menurut anggapannya dirugikan dengan berlakunya norma yang dimohonkan pengujian, yaitu hak atas kemerdekaan berserikat, hak memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa dan negaranya, dan hak untuk mendapat kepastian hukum khususnya dalam melaksanakan fungsinya sebagai partai politik. Dengan demikian, telah tampak adanya hubungan kausal antara anggapan Pemohon tentang kerugian hak konstitusional dengan berlakunya norma undang-undang yang dimohonkan pengujian, sehingga jika permohonan dikabulkan, kerugian demikian tidak lagi terjadi. Selain itu, Pemohon sebagai partai politik adalah partai politik baru yang belum pernah terlibat langsung dalam pembentukan undang-undang di DPR, termasuk undang-undang yang dimohonkan pengujian konstitusional. Oleh karena itu, terlepas dari terbukti atau tidaknya dalil Pemohon perihal inkonstitusionalitas norma undang-undang yang dimohonkan pengujian, Pemohon memiliki kedudukan hukum untuk bertindak sebagai Pemohon dalam permohonan *a quo*

Terhadap pengujian konstitusionalitas terhadap Undang-Undang *a quo* sebagaimana didalilkan Pemohon, Mahkamah berpendapat sebagai berikut:

Terhadap permohonan provisi Pemohon yang pada pokoknya meminta agar proses pemeriksaan dan putusan terhadap permohonan ini dipercepat, dalam perkara *a quo* Mahkamah tidak menemukan sifat keterdesakan dimaksud karena tahapan pemilu tetap dapat berjalan terlepas dari dikabulkan atau tidaknya pokok permohonan Pemohon. Oleh karena itu permohonan provisi Pemohon tidak beralasan menurut hukum.

Asas “jujur dan adil” dalam Pemilu berkorelasi dengan bagaimana Pemilu menjadi sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat, sesuai dengan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang sesungguhnya. Kehendak bebas rakyat untuk mengejawantahkan kekuasaannya melalui Pemilu dilakukan dengan cara-cara yang jujur atau tidak manipulatif. Dalam konteks itu, rakyat menjatuhkan pilihan dan memberikan suara mengenai arah penyelenggaraan kekuasaan negara sesuai kehendak bebasnya tanpa dimanipulasi. Kehendak bebas rakyat tersebut mesti dijaga agar tidak dibelokkan dengan berbagai upaya sistemik oleh siapa pun yang terlibat dalam kontestasi Pemilu, termasuk melalui kampanye. Dalam artian demikian, bahkan kampanye pun harus dijauhkan dari segala kemungkinan untuk menjadikannya sebagai ruang memanipulasi rakyat. Kampanye betul-betul harus menjadi kegiatan meyakinkan pemilih agar memilih kontestan Pemilu secara jujur dan adil, sehingga keyakinan rakyat (pemilih) memang muncul dari keseriusan peserta Pemilu untuk berkomunikasi dan membangun kepercayaan rakyat terhadap kontestan dimaksud.

Bahwa berdasarkan kriteria-kriteria yang pernah digunakan dalam putusan-putusan Mahkamah Konstitusi terdahulu, sepanjang pembatasan hak dan kebebasan setiap orang dilakukan dengan undang-undang, tidak mengandung diskriminasi, tidak menimbulkan ketidakpastian hukum dan memiliki alasan yang kuat dan masuk akal, maka pembatasan tersebut tidak dapat dikategorikan telah bertentangan dengan UUD 1945.

Bahwa dalam kaitannya dengan upaya mengawal Pemilu agar berjalan secara jujur dan adil sesuai kehendak Pasal 22E ayat (1) UUD 1945, maka pembatasan-pembatasan yang masuk akal terhadap hak warga negara dalam setiap tahapan Pemilu, khususnya tahapan kampanye, sangat diperlukan. Dalam hal kampanye tidak diatur dengan berbagai pembatasan yang memadai, kebebasan dalam

pelaksanaannya justru akan menyebabkan kampanye Pemilu menjadi ajang kontestasi yang tidak adil. Tanpa pembatasan, kegiatan meyakinkan pemilih akan dengan mudah terjebak masuk ke dalam aktivitas meyakinkan pemilih dengan penggunaan materi atau cara lain secara tidak berimbang dan adil antar-peserta Pemilu.

Dalam menilai maksud frasa “citra diri” dalam Pasal 1 angka 35 UU Pemilu tidak dapat dilepaskan dari pemaknaannya dalam Bahasa Indonesia. Makna atau arti dalam bahasa-lah yang pertama-tama mesti dijadikan patokan atau ukuran untuk menilai apakah kata atau frasa tersebut mengandung ketidakjelasan atau malah sebaliknya. Ketika suatu kata dimaknai atau diartikan sesuai maksudnya secara bahasa hal itu tidak dapat dikatakan bahwa kata tersebut mengandung ketidakjelasan rumusan. Sebab, apa yang dimaksud dengan kata tersebut sudah sangat jelas dan tidak multitafsir. Dengan memahami frasa “citra diri” sesuai konteks bahasa, dalam hal ini Bahasa Indonesia, maka saat kata tersebut digunakan dalam UU Pemilu, khususnya dalam definisi kampanye kata tersebut pun mesti dipahami sebagaimana adanya menurut bahasa tersebut. Dengan demikian, frasa “citra diri” dalam Pasal 1 angka 35 UU Pemilu sama sekali tidak mengandung ketidakjelasan. Sebab, maksudnya akan dipahami sebagai gambar, suara, data, atau grafik yang menggambarkan diri Peserta Pemilu. Pada saat peserta Pemilu menampilkan gambaran dirinya melalui gambar, suara, data atau grafik, maka kegiatan tersebut termasuk dalam apa yang dimaksud dengan frasa “citra diri” dalam Pasal 1 angka 35 UU Pemilu. Ketika kegiatan kampanye Pemilu dibatasi dan diatur sedemikian rupa, maka dipastikan bahwa pendidikan politik yang dilakukan peserta Pemilu dalam masa kampanye juga akan turut menyesuaikan dengan pengaturan dimaksud. Oleh karena itu, tidaklah tepat sesungguhnya untuk menilai bahwa frasa “dan/atau citra diri” dianggap mengandung ketidakjelasan rumusan karena bercampuraduknya kegiatan pendidikan politik dengan kampanye.

Bahwa dalam rangka mengatasi kelemahan-kelemahan yang terdapat dalam regulasi Pemilu sebelumnya, UU Pemilu mengadopsi frasa “citra diri” dan dirumuskan dengan rumusan alternatif menggunakan frasa “dan/atau” dalam Pasal 1 angka 35 UU Pemilu. Dengan dimasukkannya frasa tersebut melalui penggunaan rumusan alternatif, maka tidak ada lagi kegiatan yang pada intinya merupakan kampanye Pemilu namun tidak dapat diatur dan diawasi sebagai kegiatan kampanye Pemilu. Dalam konteks ini, regulasi Pemilu sesungguhnya hendak menjaga agar kampanye berjalan secara adil dan dapat diawasi sehingga dapat menopang berjalannya pemilu secara jujur dan adil. Dengan demikian, tidak ada lagi peserta atau pihak lain yang mencoba untuk memanfaatkan celah hukum yang ada untuk berkampanye secara terselubung karena semuanya akan terjangkau oleh lembaga pengawas Pemilu dengan segala kewenangan yang dimilikinya.

Keberadaan frasa “citra diri” sesungguhnya juga tidak membuka ruang untuk adanya tindakan sewenang-wenang penyelenggara Pemilu. Dalam arti, penyelenggara Pemilu tidak dapat menafsirkan frasa tersebut secara lentur, di mana, pada satu kondisi tertentu, frasa tersebut diartikan dalam makna tertentu, sementara dalam kondisi lain, ia akan ditafsirkan dengan makna lain lagi. Hal tersebut akan sangat sulit terjadi, sebab maksud yang dikandung frasa “citra diri” telah sangat jelas dan mencakup segala tindakan peserta pemilu terkait pencitraan dirinya. Kalaupun dalam pelaksanaannya penyelenggara Pemilu menerapkan norma tersebut secara berbeda kepada peserta Pemilu, hal itu lebih sebagai pelanggaran terhadap prinsip profesionalitas penyelenggara Pemilu, bukan masalah konstitusionalitas norma Pasal 1 angka 35 UU Pemilu. Bahwa berdasarkan pertimbangan di atas, permohonan

Pemohon terkait Pasal 1 angka 35 UU Pemilu sepanjang frasa “dan/atau citra diri” tidak beralasan menurut hukum.

Pembatasan hak dan kebebasan dalam pelaksanaan kampanye melalui Alat Peraga Kampanye (APK), iklan media massa dan debat harus dipahami dalam kerangka bahwa Pemilu merupakan sarana pelaksanaan daulat rakyat. Sebagai sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat, kontestasi Pemilu sebagai upaya memperebutkan kepercayaan rakyat bukan ajang kontestasi yang membiarkan kontestan Pemilu berkompetisi tanpa peran negara dan tanpa pembatasan. Terkait hal tertentu, peran negara melalui KPU untuk memfasilitasi kampanye dapat dibenarkan dalam rangka menjaga agar asas Pemilu yang jujur dan adil dapat dijaga. Dengan adanya proses fasilitasi dimaksud, kampanye dengan metode APK dan iklan kampanye tidak kemudian berubah menjadi sarana pencitraan masif, sehingga hakikat kampanye sebagai sarana pendidikan politik menjadi terabaikan. Dalam konteks ini, pengaturan fasilitasi kampanye dengan metode APK dan iklan media massa oleh KPU dapat diposisikan sebagai jalan untuk mengantisipasi agar metode-metode kampanye yang awalnya ditujukan untuk pendidikan politik tidak berubah menjadi sekedar pencitraan semata. Adalah benar bahwa kampanye merupakan bagian dari bagaimana kontestan Pemilu membangun citra dirinya, namun bukan berarti kampanye dengan metode tertentu dapat dilakukan secara bebas yang akan berakibat mendegradasi hakikat kampanye menjadi kegiatan pencitraan semata. Agar hal itu tidak terjadi, maka pembatasan-pembatasan perlu dilakukan. Untuk mengatasi persoalan kampanye berbiaya tinggi, salah satu kebijakan hukum yang diambil pembentuk undang-undang adalah membatasi kampanye dalam bentuk APK dan iklan media massa. Setidaknya pembatasan tersebut ditujukan agar kontestasi Pemilu berjalan lebih adil antar-peserta karena tidak harus mengeluarkan dana besar untuk biaya kampanye, dan untuk mengurangi dampak penyalahgunaan kekuasaan setelah terpilih dalam rangka mengembalikan modal kampanye Pemilu sebelumnya.

Pembatasan-pembatasan dalam Pemilu, termasuk pembatasan kampanye, tidak dapat diberlakukan secara berbeda untuk peserta Pemilu. Semua peserta Pemilu, terlepas apakah partai politik baru ataupun partai politik lama, tidak dapat dibedakan. Dengan kata lain harus diperlakukan sama di hadapan hukum. Justru ketika salah satu diberikan perlakuan yang berbeda dari yang lain, dengan alasan partai politik baru atau lama, hal demikian dapat menyebabkan terjadinya diskriminasi. Kalaupun seandainya tidak dilakukan pembatasan terhadap kampanye dengan metode APK dan iklan kampanye, maka apa yang dimaksud Pemohon sebagai tidak adanya titik mulai yang sama dengan parpol lainnya akan tetap terjadi. Sebab, ketidaksamaan titik memulai memang karena faktor ada partai lama dan partai baru, sehingga pembatasan kampanye sebagaimana diatur dalam Pasal 275 ayat (2) dan Pasal 276 ayat (2) UU Pemilu sama sekali tidak berhubungan dengan masalah titik berangkat yang berbeda antara partai politik peserta Pemilu baru dan partai politik peserta Pemilu yang lama. Oleh karena itu, sesungguhnya tidak cukup alasan bagi Pemohon untuk mempersoalkan pembatasan kampanye yang ada dengan dalil terdapat titik berangkat yang berbeda antara partai politik lama dan partai politik baru.

Pembatasan metode kampanye tertentu dalam Pasal 275 ayat (2) dan waktu kampanye dalam Pasal 276 ayat (2) UU Pemilu merupakan pembatasan yang masuk akal dan proporsional. Proporsional karena pembatasan tersebut adalah dalam rangka menjaga keseimbangan fungsi kampanye Pemilu sebagai sarana pendidikan politik sekaligus juga sebagai sarana membangun citra diri peserta Pemilu. Lebih jauh, pembatasan itupun tidak bersifat diskriminatif, karena semua peserta Pemilu telah diperlakukan secara sama dalam kampanye. Oleh karena itu, dalil Pemohon terkait

inkonstitusionalitas Pasal 275 ayat (2) dan Pasal 276 ayat (2) UU Pemilu tidak beralasan menurut hukum.

Dengan demikian dalam amar putusan Mahkamah mengadili dalam provisi menolak permohonan provisi Pemohon dan dalam pokok permohonan menolak permohonan Pemohon untuk seluruhnya.