

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia merupakan negara hukum yang menganut sistem demokrasi konstitusional yang tertera jelas dalam Pasal 1 ayat (3) Undang - Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.¹ Dalam prinsip ini menyatakan bahwa seluruh penyelenggara kekuasaan, termasuk proses suksesi kepemimpinan daerah harus dilaksanakan harus dilakukan sesuai hukum yang ada serta menjunjung tinggi asas demokrasi. Salah satu wujud nyata dari perwujudan sistem demokrasi di tingkat daerah adalah Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada), yang menjadi sarana perwujudan kedaulatan rakyat untuk memilih dengan siapa ia dipimpin oleh Gubernur-Wakil Gubernur, Walikota-Wakil Wali kota, atau Bupati-Wakil Bupati sesuai dengan pilihan rakyat di daerah dan menjunjung tinggi nilai sila ke- 4 Pancasila.²

Pilkada tidak hanya menjadi sekedar prosedur administratif untuk memilih pemimpin daerah, tetapi merupakan mekanisme konstitusional yang menentukan arah pembangunan daerah, stabilitas politik lokal, kualitas tata kelola pemerintahan, serta nasib suatu daerah kedepannya. Oleh karena itu, penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) harus memenuhi prinsip

¹ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 1 ayat (3).

² Patrisia Yubiliana Herti Mbu, Dkk, "Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Secara Langsung dalam Perspektif Demokrasi Lokal," *Journal of Administrative and Social Science*, Vol. 6 No. 1, hal. 36511

LUBER dan JURDIL.³ Prinsip tersebut hanya akan terealisasi apabila setiap tahapan dalam Pilkada dijalankan secara tertib dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan peraturan lain yang terkait. Termasuk tahapan kampanye dan masa tenang.

Masa tenang merupakan salah satu tahapan yang krusial dalam penyelenggaraan Pilkada. Secara konseptual, masa tenang dimaksudkan sebagai periode di mana seluruh pasangan calon atau tim sukses pasangan calon menghentikan kegiatan kampanye dalam bentuk apapun sebelum hari pemungutan suara.⁴ Masa tenang bertujuan untuk memberi ruang bagi pemilih agar dapat menentukan pilihannya tanpa adanya dorongan, ajakan, mobilisasi masa, propaganda, maupun pengaruh kampanye yang intens. Masa tenang menjadi salah satu instrumen yang sangat penting dalam penyelenggaraan Pilkada untuk menjaga netralitas ruang publik dan menjamin keadilan antara pasangan calon.⁵

Pengaturan terkait masa tenang Pilkada 2024 sendiri tercantum dalam Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 13 Tahun 2024. Regulasi ini memuat ketentuan tegas terkait larangan melakukan kampanye dalam bentuk apapun pada saat masa tenang berlangsung, sesuai dengan isi ayat dari Pasal 28 ayat (5) dan (6) Peraturan KPU Nomor 13 Tahun 2024, yang berbunyi:

- (5) Alat peraga Kampanye harus sudah dibersihkan paling lambat 3 (tiga) Hari sebelum Hari pemungutan suara.

³ Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Kepala Daerah, Pasal 2.

⁴ Patrick Corputty, "Masa Tenang Kampanye Politik Pada Media Sosial dan Ketentuan Pemidanaannya," *Jurnal Belo* 5, no. 1 2019, hal. 13.

⁵ Dayanto, "Masa Tenang dan Pengawasan Pemungutan-Penghitungan Suara," *Radar Sulbar*, 15 April 2019, hlm. 4.

- (6) KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota melakukan pembersihan alat peraga Kampanye sebagaimana dimaksud pada ayat (5) berkoordinasi dengan:
- a. Pasangan Calon;
 - b. Partai Politik peserta pemilu atau Gabungan Partai Politik peserta Pemilu;
 - c. Bawaslu Provinsi atau Bawaslu Kabupaten/ Kota; dan
 - d. Pemerintah Daerah.

Kewajiban membersihkan Alat Peraga Kampanye (APK) secara mandiri oleh pasangan calon ataupun tim kampanye pasangan calon, serta larangan adanya kegiatan yang dapat memberi tekanan terhadap pemilih. Secara normatif ketentuan tersebut dirancang untuk menciptakan suasana masa tenang yang kondusif serta ruang publik yang netral menjelang hari pemungutan suara.

Namun demikian, dalam praktik penyelenggaraan Pilkada di berbagai daerah, pelanggaran pada masa tenang masih sering dijumpai. Bentuk pelanggaran tersebut antara lain masih terpasangnya Alat Peraga Kampanye di ruang publik. Sebagai contoh, pada pelaksanaan Pilkada 2024 di Kabupaten Mahakam Ulu, Bawaslu setempat masih menemukan sejumlah Alat Peraga Kampanye yang belum dicopot saat masa tenang berlangsung, sehingga dilakukan penertiban oleh tim gabungan. Hal ini menunjukkan bahwa kewajiban pembersihan APK secara mandiri oleh pasangan calon belum terlaksana secara optimal.⁶ Fenomena ini menunjukkan adanya kesenjangan antara norma hukum (*Das Sollen*) dengan realitas implementasi (*Das Sein*).⁷

⁶ Teodorus Usman Wanto, "Masih Banyak APK Tak Dicopot di Masa Tenang, Bawaslu Mahulu Lakukan Penertiban," *Nomorsatukaltim*, 25 November 2024, diakses 17 Juni 2026, <https://nomorsatukaltim.disway.id/mahulu/read/49871/masih-banyak-apk-tak-dicopot-di-masa-tenang-bawaslu-mahulu-lakukan-penertiban>

⁷ Satjipto Rahardjo, 2019, *Ilmu Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti, hal. 87.

Dalam Pilkada 2024 di Kabupaten Bojonegoro, dinamika politik lokal yang kompetitif memberikan tantangan tersendiri dalam pelaksanaan masa tenang. Kabupaten Bojonegoro sebagai salah satu daerah dengan tingkat partisipasi politik yang relatif tinggi memiliki karakteristik sosial-politik yang kompleks. Tingkat partisipasi pemilih pada Pilkada 2024 di Kabupaten Bojonegoro mencapai sekitar 78% dari total Daftar Pemilih Tetap (DPT).⁸ Angka tersebut berada di atas rata-rata partisipasi pemilih secara nasional dalam Pilkada yang berkisar sekitar 70%–71%.⁹

Tingginya partisipasi tersebut juga didukung oleh keterlibatan masyarakat dalam berbagai tahapan Pilkada, seperti kegiatan kampanye, debat publik, dan sosialisasi politik di tingkat lokal. Namun demikian, tingginya partisipasi politik tersebut juga berimplikasi pada meningkatnya intensitas persaingan antar pasangan calon, yang berpotensi mendorong munculnya berbagai bentuk pelanggaran, termasuk dalam pelaksanaan masa tenang.

Persaingan yang ketat antar pasangan calon dalam Pemilihan Kepala Daerah berpotensi mendorong munculnya berbagai strategi kampanye yang bertujuan mempertahankan eksistensi dan pengaruh politik hingga menjelang hari pemungutan suara.¹⁰ Kondisi tersebut dapat meningkatkan kemungkinan terjadinya pelanggaran, termasuk tidak dipatuhinya kewajiban pembersihan

⁸ Arifin Jauhari, “KPU Bojonegoro Sebut Partisipasi Pemilih Pilkada 2024 Meningkat,” *SuaraBanyuurip.com*, 7 Desember 2024, <https://suarabanyuurip.com/2024/12/07/kpu-bojonegoro-sebut-partisipasi-pemilih-pilkada-2024-meningkat/>, diakses 12 Juni 2026.

⁹ Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia, *Laporan Partisipasi Pemilih dalam Pemilihan Kepala Daerah Tahun 2024*,

¹⁰ Najla Dara Ayunda, dkk, “Strategi Kemenangan Pasangan Calon di Pilkada Provinsi Maluku Utara 2024: Studi Kasus Pasangan Sherly Tjoanda-Sarbin Sehe,” *Indonesian Journal of Social Development* 2, no. 4 (2025): hal. 4.

Alat Peraga Kampanye pada masa tenang. Selain itu, efektivitas suatu aturan juga dipengaruhi oleh ketegasan sanksi yang menyertainya. Apabila sanksi yang diberikan terhadap pelanggaran relatif ringan dan tidak menimbulkan efek jera, maka kepatuhan terhadap aturan cenderung menurun karena pelaku menilai bahwa konsekuensi yang diterima tidak sebanding dengan keuntungan yang diperoleh dari pelanggaran tersebut. Oleh karena itu, pengaturan sanksi yang tegas dan proporsional menjadi salah satu faktor penting dalam mendorong kepatuhan hukum serta mewujudkan penyelenggaraan Pilkada yang jujur dan adil.¹¹

KPU bertanggung jawab untuk memastikan seluruh tahapan dalam kampanye telah berjalan sesuai dengan ketentuan yang ada, termasuk mengoordinasikan penertiban Alat Peraga Kampanye yang masih terpasang saat masa tenang berlangsung.¹² Sementara itu, Bawaslu berperan dalam pengawasan jika adanya potensi pelanggaran, laporan masyarakat, serta merekomendasikan adanya penindakan jika terjadi adanya pelanggaran sesuai peraturan yang berlaku.¹³ Sinergi antara kedua lembaga ini menjadi faktor utama dalam menentukan keberhasilan penegakan aturan masa tenang.

Di sisi lain, apabila pembersihan Alat Peraga Kampanye sepenuhnya dibebankan oleh KPU Kabupaten/Kota sebagai lembaga penyelenggara Pilkada tanpa adanya sanksi yang tegas kepada pasangan calon atau tim

¹¹ Muhammad Ikhwan Rahman, "Urgensi Reformulasi Sanksi Pidana Pemilu dalam Mewujudkan Pemilu yang Jujur dan Adil, 2025," *Indonesian Journal of Intellectual Publication*. Vol.5, No.3, hal. 246

¹² Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

¹³ Aini Shalihah dan Ernawati Huroiroh, "Optimalisasi Peran Bawaslu dalam Pemilu Serentak 2024," *Jurnal Konstitusi*, Vol. 21 No. 3, 2024, hal. 9

kampanye pasangan calon pelanggar, maka akan muncul persepsi aturan tersebut tidak memiliki paksaan yang kuat, Kondisi ini dapat membuat para peserta pilkada mengacuhkan adanya aturan tersebut serta menurunkan wibawa hukum.¹⁴

Efektivitas Hukum menurut Prof. Dr. Soerjono Soekanto ditentukan oleh 5 (lima) faktor yang saling berkaitan satu sama lain. Pertama, Faktor Hukumnya sendiri, yaitu kejelasan konsistensi, dan ketegasan norma yang mengatur suatu perbuatan. Kedua, Faktor penegak hukum, yakni pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum, termasuk integritas, profesionalitas, dan komitmen dalam menjalankan wewenangnya. Ketiga, Faktor sarana atau fasilitas, yaitu ketersediaan sumber daya, anggaran, dan dukungan administratif yang menunjangnya hukum. Keempat, faktor masyarakat, yang berkaitan dengan tingkat kesadaran masyarakat dan kepatuhan masyarakat terkait aturan yang ada. Kelima, Faktor kebudayaan, yaitu nilai-nilai, pola pikir, dan kebiasaan yang hidup dalam masyarakat yang dapat mempengaruhi sikap terhadap hukum.¹⁵

Di Kabupaten Bojonegoro, memasuki masa tenang Pilkada 2024 masih ditemukan Alat Peraga Kampanye yang belum dibersihkan secara mandiri oleh pasangan calon maupun tim kampanye. Berdasarkan data resmi Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) Kabupaten Bojonegoro, jumlah APK yang ditertibkan menjelang masa tenang mencapai 3.935 unit, yang

¹⁴ Mhd. Hasbi dan Tengku Mabrar Ali, "Kelemahan Regulasi Tindak Pidana Pemilu dalam Upaya Mencegah dan Menanggulangi Praktik Politik Uang," *Judge: Jurnal Hukum*, 2024.

¹⁵ Soerjono Soekanto, 2019, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum* Jakarta Rajawali Pers, hal. 8-9

terdiri atas 53 APK pasangan calon Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi Jawa Timur serta 3.882 APK pasangan calon Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Bojonegoro.¹⁶Kondisi tersebut menunjukkan bahwa tingkat kepatuhan pasangan calon terhadap kewajiban pembersihan APK secara mandiri masih belum optimal, sehingga penertiban harus dilakukan oleh lembaga penyelenggara pemilu.

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut, terlihat bahwa keberadaan aturan mengenai pembersihan APK pada masa tenang belum tentu menjamin terwujudnya kepatuhan hukum dalam praktik penyelenggaraan Pilkada. Masih ditemukannya APK yang tidak dibersihkan sesuai ketentuan menunjukkan adanya persoalan dalam aspek implementasi dan penegakan hukum. Oleh karena itu, peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dalam bentuk skripsi dengan judul “EFEKTIVITAS PENERTIBAN ALAT PERAGA KAMPANYE PADA MASA TENANG BERDASARKAN PERATURAN KOMISI PEMILIHAN UMUM NOMOR 13 TAHUN 2024 (Studi di Komisi Pemilihan Umum dan Badan Pengawas Pemilihan Umum Kabupaten Bojonegoro 2024)”

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana efektivitas Pasal 28 ayat (5) dan (6) Peraturan KPU Nomor 13 Tahun 2024 mengenai ketaatan Pasangan Calon Kepala Daerah/ Tim

¹⁶ Badan Pengawas Pemilihan Umum Kabupaten Bojonegoro, *Balasan Permohonan Informasi terkait Data Alat Peraga Kampanye (APK) yang Ditertibkan Menjelang Masa Tenang Pilkada 2024*, 6 April 2026, hlm. 1.

Kampanye Pasangan Calon Kepala Daerah dalam pembersihan Alat Peraga

Kampanye secara mandiri pada masa tenang di Kabupaten Bojonegoro?

2. Bagaimana upaya KPU Kabupaten Bojonegoro dan Bawaslu Kabupaten Bojonegoro mencegah maraknya pelanggaran pembersihan Alat Peraga Kampanye secara mandiri oleh Pasangan Calon Kepala Daerah/ Tim Kampanye Pasangan Calon Kepala Daerah?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui efektivitas penerapan Pasal 28 ayat (5) dan (6) Peraturan KPU Nomor 13 Tahun 2024 mengenai ketaatan pasangan calon Kepala Daerah/ Tim Kampanye Pasangan calon Kepala Daerah dalam pembersihan Alat Peraga Kampanye secara mandiri sebelum masa tenang di Kabupaten Bojonegoro
2. Untuk mengetahui upaya KPU Kabupaten Bojonegoro dan Bawaslu Bojonegoro mencegah maraknya pelanggaran pembersihan Alat Peraga Kampanye secara mandiri oleh Pasangan Calon Kepala Daerah/ Tim Kampanye Pasangan Calon Kepala Daerah.

D. Manfaat Penelitian

Ada pun penelitian ini mencakup dua manfaat yaitu manfaat teoritis dan manfaat praktis:

1. Manfaat Teoritis

Secara teoritis, penelitian ini diharapkan dapat memberi kontribusi terhadap perkembangan hukum, terutama dalam bidang hukum pemilu dan hukum tata negara.

2. Manfaat Praktis

Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi penyelenggara pemilu, pemerintah, masyarakat, peserta pemilu, serta pihak-pihak terkait lainnya sebagai bahan evaluasi dalam meningkatkan efektivitas pengawasan dan penertiban alat peraga kampanye pada masa tenang Pilkada. Selain itu, penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan dalam meningkatkan kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan, memperkuat kesadaran hukum masyarakat, serta mendukung terciptanya penyelenggaraan Pilkada yang tertib, adil, dan demokratis.

E. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian hukum normatif empiris, yaitu penelitian yang mengkaji ketentuan hukum yang berlaku dalam peraturan perundang-undangan serta menganalisis penerapannya dalam praktik di masyarakat. Penelitian hukum normatif empiris tidak hanya menelaah norma hukum yang tertulis, tetapi juga melihat bagaimana norma tersebut diimplementasikan dalam kenyataan sosial.¹⁷

2. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilaksanakan di Kabupaten Bojonegoro, yakni pada Komisi Pemilihan Umum (KPU) Kabupaten Bojonegoro dan Badan

¹⁷ Eddy Pranjoto W, 2011, *Modul Khusus Sistematika & Uraian Menulis Karya Ilmiah Bidang Hukum*, Pustaka Akhlak, Surabaya, hal. 58

Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) Kabupaten Bojonegoro sebagai satu kesatuan lembaga penyelenggara Pilkada 2024.

3. Metode Pendekatan

Pendekatan penelitian yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Pendekatan Perundang-undangan (*Statute Approach*)

Adalah pendekatan yang dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkut paut dengan isu hukum yang sedang ditangani. Pendekatan perundang-undangan dalam penelitian hukum normatif empiris memiliki kegunaan baik secara praktis maupun akademis.

2. Pendekatan konsep (*Conceptual Approach*)

Adalah pendekatan yang beranjak dari pandangan pandangan doktrin-doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum, guna menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian, konsep, dan asas hukum yang relevan, sebagai sandaran dalam membangun suatu argumentasi hukum dalam memecahkan isu hukum yang dihadapi.¹⁸

4. Sumber Data

A. Data Primer

Data Primer merupakan informasi data dan informasi yang diperoleh secara langsung dari lembaga penyelenggara Pemilihan Kepala Daerah, data untuk penelitian ini diperoleh melalui wawancara

¹⁸ Peter Mahmud Marzuki, 2009, *Penelitian Hukum*, Penerbit Kencana Prenada Media Group, Jakarta, hal. 93

dengan Ketua/Komisioner Komisi Pemilihan Umum (KPU), dan Kordiv penanganan pelanggaran dan Data Informasi Badan Pengawasan Pemilu (Bawaslu)

B. Data Sekunder

Data Sekunder yaitu, peraturan perundangn-undangan, buku-buku, jurnal ilmiah, dan artikel hukum yang membahas tentang penertiban Alat Peraga Kampanye (APK),

5. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan melalui:

a. Wawancara

Dilakukan secara langsung dengan narasumber untuk memperoleh informasi terkait pelaksanaan masa tenang dan efektivitas penegakan hukum.

b. Studi Kepustakaan

Mengkaji literatur hukum yang berkaitan dengan efektivitas dan penegakan aturan pilkada.

6. Analisis Data

Data yang diperoleh dalam penelitian ini dianalisis menggunakan metode deskriptif kualitatif. Analisis data dilakukan dengan cara mengumpulkan, mengelompokkan, dan mengolah data yang diperoleh melalui wawancara, dokumentasi, serta studi kepustakaan yang berkaitan dengan objek penelitian. Selanjutnya, data tersebut dianalisis secara sistematis dengan menghubungkan antara data primer dan data sekunder

untuk memperoleh pemahaman yang komprehensif mengenai permasalahan yang diteliti. Melalui metode ini, peneliti berupaya mendeskripsikan serta menginterpretasikan fakta-fakta yang ditemukan di lapangan sehingga dapat memberikan gambaran yang jelas mengenai efektivitas penerapan Pasal 28 Peraturan KPU Nomor 13 Tahun 2024 terhadap ketaatan pasangan calon dalam melakukan pembersihan APK secara mandiri di Kabupaten Bojonegoro.

F. Sistematika Penulisan

Penyusunan skripsi ini akan merumuskan empat pokok pembahasan yang secara singkat diuraikan sebagai berikut :

BAB I Pendahuluan

Terdiri dari pendahuluan yang membahas tentang Latar Belakang, Rumusan Masalah, Tujuan, Manfaat, Metode Penelitian, dan Sistematika Penulisan

BAB II Tinjauan Pustaka

Dalam tinjauan pustaka ini berisi tentang kajian teori dan konseptual yang berkaitan dengan pemilihan kepala daerah, masa tenang, alat peraga kampanye, serta teori efektivitas dan penegakan hukum

BAB III Pembahasan

Dalam bab ini membahas mengenai penerapan ketentuan hukum mengenai masa tenang dan efektivitas penertiban alat peraga kampanye berdasarkan hasil penelitian

BAB IV Penutup

Dalam bab ini berisi kesimpulan dan saran berdasarkan hasil penelitian