

Digitimes #36
SEPTEMBER 2021

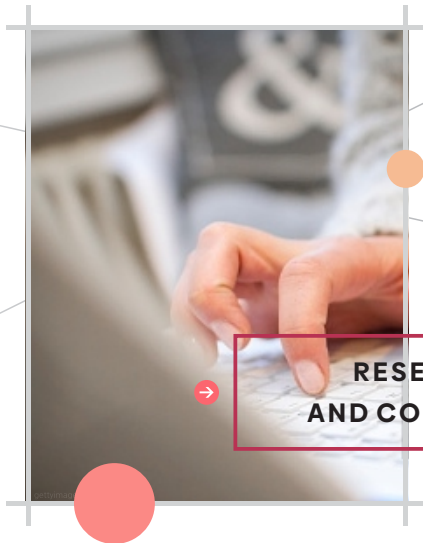
REKOMENDASI KEBIJAKAN MENGENAI REGULASI PEMILU DAN PILKADA DI INDONESIA TERKAIT KAMPANYE POLITIK DI MEDIA SOSIAL



cfDS
CENTER FOR DIGITAL SOCIETY

Room BC 201 - 202
Faculty of Social and Political Sciences
Universitas Gadjah Mada
Jalan Sosio Yustisia 1, Bulaksumur, Yogyakarta
(0274) 563362, Ext. 116 | cfds.fisipol@ugm.ac.id





RESEARCHERS AND CONTRIBUTORS

Authors

Janitra Haryanto
Faiz Rahman
Raka Wicaksana
Dewa Ayu Diah Angendari
Amelinda Kusumaningtyas

Editor

Rizka Khairunnisa Herdiani

Designer & Layouter

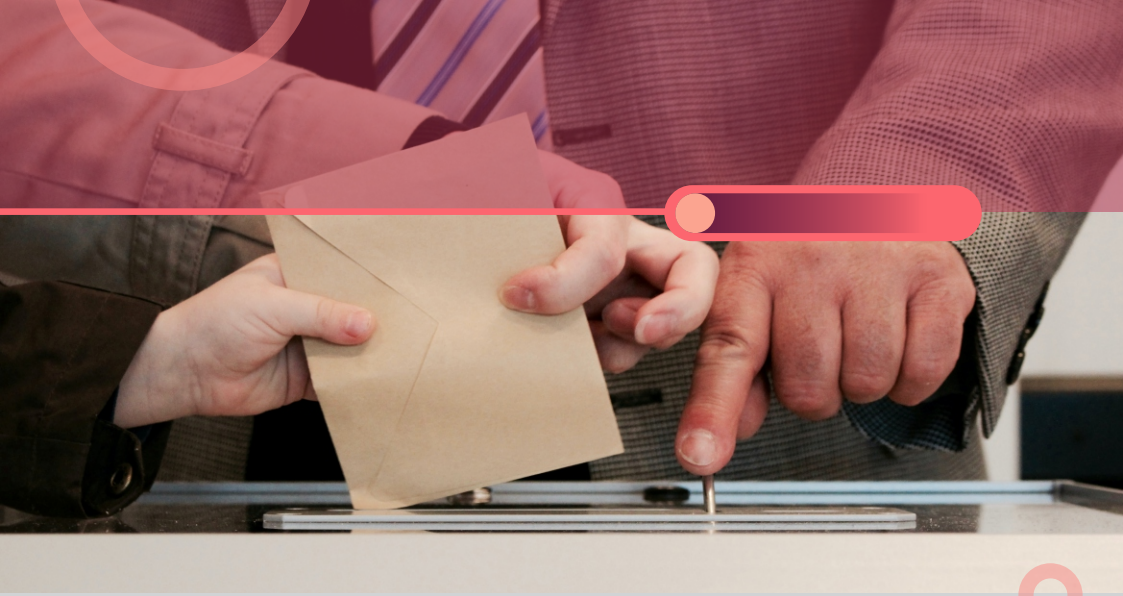
Riawan Hanif Alifadecya

September 2021



DAFTAR ISI

2	Pendahuluan
4	Metode Penelitian
4	Kampanye Politik di Media Sosial
4	Definisi Komunikasi Politik dan Kampanye Politik
5	Sejarah Singkat Kampanye Politik di Media Sosial
6	Permasalahan Kampanye Politik di Media Sosial
7	Regulasi Iklan dan Kampanye Politik di Media Sosial
7	Rezim Pengaturan Pemilihan Umum dan Pemilihan Kepala Daerah
8	Pengaturan Kampanye Melalui Media Sosial atau Daring pada UU Pemilu dan Peraturan Pelaksananya
8	Pengaturan Kampanye dalam UU Pemilu
11	Pengaturan Kampanye pada UU Pilkada dan Peraturan Pelaksanaannya
11	Analisis Peraturan Perundang-Undangan terkait Ketentuan Kampanye Politik di Media Sosial
11	Pemilihan Umum (Pemilu)
14	Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada)
16	Permasalahan dalam Kampanye Politik di Media Sosial Menurut Pemangku Kepentingan
16	Akun Media Sosial Pelaksana dan Peserta Kampanye
17	Iklan dan Kampanye Politik di Media Sosial
18	Alur Penanganan Pelanggaran Kampanye Politik di Media Sosial
19	Sanksi terhadap Pelanggaran Kampanye Politik di Media Sosial
20	Rekomendasi Kebijakan
20	Ketentuan mengenai Akun Media Sosial Pelaksana dan Peserta Kampanye
21	Ketentuan mengenai Penggunaan Iklan dan Kampanye Politik di Media Sosial
21	Sinergi Antar Lembaga dan Pemangku Kepentingan dalam Praktik Pengawasan Kampanye Politik di Media Sosial
22	Implementasi Sanksi bagi Pelanggar Peraturan KPU dan Bawaslu
23	Referensi



➔ PENDAHULUAN

Peran media sosial dalam Penyelenggaraan Pemilihan Umum (Pemilu) 2019 merupakan bukti nyata bahwa arena kontestasi politik di Indonesia mulai mengalami pergeseran yang sangat drastis. Sebagai salah satu negara dengan jumlah pengguna aktif media sosial terbesar di dunia dengan 150 juta pengguna berdasarkan data Digital Report 2019, tidak heran apabila para politikus Indonesia berbondong-bondong mulai memanfaatkan medium media sosial seperti Facebook dan Instagram untuk menyampaikan visi-misi, agenda, dan program politiknya kepada masyarakat luas. Di sisi lain, media sosial juga menjadi medium bagi para pegiat akar rumput untuk menyampaikan aspirasi dan keresahannya kepada masyarakat.

Namun, pemanfaatan media sosial pada ranah politik, seperti Penyelenggaraan Pemilu 2019, tidak luput dari permasalahan baru seperti penyebaran hoaks. Berdasarkan laporan yang dirilis oleh Masyarakat Anti Fitnah Indonesia (MAFINDO), sepanjang 2018 hingga Januari 2019 terhimpun 546 hoaks bertema politik yang berhasil didata dan diverifikasi. Salah satu faktor yang memicu tingginya penyebaran hoaks adalah literasi digital yang rendah. Alhasil, rendahnya kemampuan literasi digital di era informasi yang melimpah dapat menyebabkan pengguna aktif kesulitan menelaah informasi yang beredar di sosial media.



Dengan demikian, pemangku kebijakan seperti Komisi Pemilihan Umum (KPU) dan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu), serta platform media sosial menjadi para aktor yang memiliki peran krusial dalam membendung permasalahan tersebut. Salah satu platform media yang berperan dalam menekan fenomena penyebaran hoaks adalah Facebook. Karena derasnya arus informasi politik yang termuat di Facebook setiap hari, hal tersebut mendorong Facebook Indonesia untuk meluncurkan Inisiatif Integritas Pemilu yang terdiri dari: (1) menayangkan iklan berisi kiat mendeteksi hoaks di Facebook dan media lainnya; (2) berkolaborasi dengan Kominfo; (3) pengecekan fakta melalui pihak ketiga dengan pemangku kepentingan lainnya; (4) menyelenggarakan pelatihan untuk mendeteksi dan pelaporan hoaks ke Facebook serta Instagram bagi staf Bawaslu dan Kominfo; (5) mengirim surat elektronik tentang keamanan kepada pengelola akun politik; (6) meluncurkan Panduan Facebook untuk Politisi dan Partai Politik; (7) mengeluarkan Panduan Instagram untuk Politisi dan Partai Politik; dan (8) meluncurkan fitur transparansi iklan di Facebook yang memungkinkan pengguna melihat semua iklan yang dijalankan oleh suatu halaman akun.

Berkaca pada fenomena tersebut, Center for Digital Society (CfDS) berkolaborasi dengan Facebook Indonesia untuk menyusun kajian rekomendasi kebijakan terkait penyelenggaraan kampanye politik melalui media sosial di Indonesia. Kajian ini merupakan rekomendasi kebijakan untuk menjawab bagaimana lembaga dan pemangku kepentingan dapat berkolaborasi untuk menyediakan regulasi yang komprehensif dan ekstensif terkait penggunaan penggunaan media sosial mengingat semakin tingginya penggunaan media sosial oleh peserta maupun pelaksana kampanye politik. Maka dari itu, regulasi terkait penggunaan media sosial dalam ranah perhelatan politik sangat diperlukan agar tercipta kondisi kampanye politik yang demokratis di dalam media sosial itu sendiri.



➔ METODE PENELITIAN

Untuk menghasilkan kajian rekomendasi kebijakan yang komprehensif, data yang diperoleh dalam kajian ini menggunakan metode *focus group discussion* (FGD) di 3 (tiga) kota di Indonesia, melakukan studi pustaka, dan analisis konten terhadap regulasi pemilu di Indonesia yang mengatur pelaksanaan aktivitas kampanye politik di media sosial.

Selain itu, kajian ini menggunakan dua pendekatan, yakni pemberdayaan pengguna media sosial dan teori perilaku yang melibatkan *reinforcement* dan *punishment*. Pemberdayaan pengguna media sosial merujuk pada keinginan dan kemampuan untuk melakukan kontrol atas perilaku daring para penggunanya (Smith dan Taylor, 2017). Hal ini ditujukan sebagai upaya untuk melengkapi pengguna dengan informasi terkait kampanye di media sosial agar mereka memiliki kontrol atas informasi yang mereka peroleh. Sementara teori perilaku ditujukan untuk membentuk perilaku aktor politik dalam melakukan kampanye di media sosial dengan mengadakan *reinforcement* sebagai bentuk peningkatan perilaku tertentu dengan mengadakan variabel *reward* dan *punishment* untuk mengurangi atau menghilangkan perilaku tertentu dengan menghadirkan hukuman seperti sanksi.

➔ KAMPANYE POLITIK DI MEDIA SOSIAL

➔ Definisi Komunikasi Politik dan Kampanye Politik

Media sosial merupakan sarana untuk memfasilitasi partisipasi politik, yang terdiri dari empat dimensi, yakni pemungutan suara, aktivitas kampanye, menghubungi aktor politik, dan aktivitas kolektif lainnya. Walaupun hingga saat ini belum ada matriks pengukuran keberhasilan media sosial sebagai sarana partisipasi politik, namun penelitian menemukan bahwa pesan yang dibuat oleh anggota kelompok diskusi daring dapat merefleksikan ekspresi politik individu tersebut hingga mempengaruhi perubahan opini individu secara signifikan pasca diskusi (Gil de Zúñiga et al., 2014). Dengan adanya partisipasi politik, komunikasi

politik didefinisikan sebagai suatu proses meletakkan informasi, teknologi, dan media untuk mencapai kekuasaan (Howard et al, 2018). Melalui media sosial, para politisi dapat menyampaikan informasi sekaligus berkomunikasi dan berdiskusi dengan calon pemilihnya.



Komunikasi politik memiliki beberapa bentuk, salah satunya adalah kampanye politik. Kampanye politik merupakan suatu upaya komunikasi yang terorganisir, melibatkan satu atau lebih pihak (partai politik, kandidat, lembaga negara) yang bertujuan untuk mempengaruhi proses pembuatan keputusan politik dengan cara membentuk opini publik (Farrell dan Schmitt-Beck, 2003). Selain itu, bentuk komunikasi politik lainnya adalah penggunaan media sosial sebagai fasilitator informasi bagi koordinasi pergerakan massa.

➔ Sejarah Singkat Kampanye Politik di Media Sosial

Kampanye politik melalui medium seperti media sosial sebenarnya sudah mulai terlihat saat Pemilihan Presiden 2009, ketika grup Facebook dengan nama *Say No to Megawati* muncul menjelang pemilihan presiden (Holmes, 2016). Pada Pemilihan Presiden 2014, penggunaan media sosial pada ranah politik mulai terlihat jelas ketika kedua kandidat calon presiden menggunakan Facebook dan Twitter sebagai strategi kampanye mereka. Penggunaan yang dimaksud pun tidak hanya berbentuk pembuatan akun politik maupun iklan berbasis pesan politik. Menariknya, kampanye politik yang dilakukan juga melibatkan selebritis untuk mempromosikan kandidat kepada para penggemarnya.

Puncak dari penggunaan media sosial sebagai alat komunikasi politik tercatat di Pemilu 2019. Kedua pasangan calon presiden juga menggunakan media sosial sebagai untuk menyampaikan pesan singkat namun kuat kepada para pemilih. Prabowo menggunakan media sosial untuk mengimbangi pemberitaan media arus utama yang dinilai lebih condong pada inkumben, sementara Jokowi dinilai menang dari segi jumlah pendukungnya di dunia maya (Irwanto, 2019).

Penggunaan media sosial dalam kampanye politik tidak hanya di tingkat pemilihan umum saja, tetapi juga diadaptasi dalam konteks pemilihan kepala daerah. Misalnya, saat pemilihan kepala daerah di Jakarta pada 2017. Kedua calon pasangan gubernur pun secara aktif menggunakan Twitter dan Facebook untuk membangun citra dan mendistribusikan narasi politiknya.



➔ **Permasalahan Kampanye Politik di Media Sosial**

Walaupun memberikan banyak keuntungan, penggunaan media sosial sebagai alat kampanye politik tidak lepas dari “efek samping”. Bahkan, penelitian mencatat bahwa misinformasi seringkali digunakan untuk menyerang kredibilitas dan integritas kandidat pasangan calon presiden dan wakil presiden.

Selain misinformasi, hal-hal lain yang menjadi perhatian terkait permasalahan komunikasi politik melalui media sosial sebagai berikut.

● **Permasalahan Kampanye Politik di Media Sosial**

Algoritma media sosial memiliki kontrol terhadap pengguna; walaupun informasi yang diakses pengguna media sosial mungkin lebih beragam, namun algoritma media sosial juga menciptakan ruang personalisasi informasi terhadap individu penggunaannya. Hal ini menyebabkan informasi yang ditunjukkan kepada seseorang bisa saja berbeda dengan orang lainnya tergantung dengan kebiasaan informasi yang mereka cari atau konsumsi. Oleh karena itu, informasi yang diperoleh seorang pengguna bisa mendukung opini atau ideologi yang sudah mereka miliki sebelumnya (Goodman et al., 2017). Hal ini dapat menimbulkan bias terhadap suatu isu.

● **Penggunaan bots dan buzzer politik**

Dalam komunikasi politik, tujuan dari penggunaan *bots* dan *buzzer* politik adalah bertujuan untuk mempengaruhi opini publik, mengarahkan sentimen publik, memanipulasi pendapat, bahkan menghindari regulasi yang ada. Namun, keduanya memiliki perbedaan dari segi mekanisme. *Bots* merujuk pada perangkat lunak yang ditujukan untuk otomatisasi interaksi pengguna dan konten atau pengguna lain. Sementara *buzzer* merupakan akun khusus yang diciptakan oleh kelompok politik untuk memanifestasikan diskursus dengan topik tertentu dalam media sosial (Howard et al, 2018.).

Dalam praktiknya, penggunaan akun dengan nama palsu tidak termasuk dalam pelanggaran hukum apabila akun tersebut tidak menggunakan nama atau menirukan orang lain. Akan tetapi, sebagian besar platform sudah proaktif menghapus akun dengan karakteristik ini karena tidak sesuai dengan kebijakan platform.



• Transparansi Dana Kampanye

Pelaksanaan kampanye politik melalui media sosial menyulitkan adanya pelacakan transparansi dana yang meliputi pembayaran *buzzer* dan *influencer*. Berbeda dengan kampanye iklan yang lebih mudah dilacak, karena variasi jumlah media sosial dan akun yang digunakan untuk melakukan kampanye, opini yang beredar dalam ruang digital lebih sulit untuk dibedakan antara opini personal berdasarkan asas kebebasan berpendapat dengan yang didanai.

→ REGULASI IKLAN DAN KAMPANYE POLITIK DI MEDIA SOSIAL

→ Rezim Pengaturan Pemilihan Umum dan Pemilihan Kepala Daerah

Dasar pelaksanaan pemilihan umum (pemilu) untuk memilih anggota legislatif dan eksekutif serta pemilihan kepala daerah (pilkada) sudah diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD 1945), terutama dalam Pasal 22E ayat (2) untuk pemilu dan Pasal 18 ayat (4) untuk pilkada.

Untuk pemilihan umum, undang-undang (UU) yang mengatur dibagi menjadi tiga: (1) UU Penyelenggaraan Pemilu; (2) UU Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, dan; (3) UU Pemilu DPR, DPD, dan DPRD. Substansi ketiga UU tersebut kemudian dikompilasi pada 2017 menjadi UU No. 7 Tahun tentang Pemilihan Umum (UU Pemilu).

Sementara pengaturan pilkada mengalami perubahan selama dua kali: pertama kali diundangkan melalui Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) No. 1 Tahun 2014 dan ditetapkan menjadi UU melalui UU No. 1 Tahun 2015 tentang Pemilihan Kepala Daerah (UU Pilkada).



Pengaturan Kampanye Melalui Media Sosial atau Daring pada UU Pemilu dan Peraturan Pelaksananya

Pelaksanaan kampanye pemilu diatur dengan tiga peraturan perundang-undangan:

- UU No. 7 Tahun 2017 Pemilihan Umum (UU Pemilu).
- Peraturan KPU No. 23 Tahun 2018 jo. Peraturan KPU No. 28 Tahun 2018 jo. Peraturan KPU No. 33 Tahun 2018 tentang Kampanye Pemilihan Umum (Peraturan KPU tentang Kampanye).
- Peraturan Bawaslu No. 28 Tahun 2018 jo. Peraturan Bawaslu No. 33 Tahun 2018 tentang Pengawasan Kampanye Pemilihan Umum (Peraturan Bawaslu tentang Pengawasan Kampanye).

Sebagai catatan, Peraturan KPU dan Peraturan Bawaslu mengambil alih pengaturan teknis mengenai kampanye yang sebelumnya, yakni Peraturan Menteri Kominfo No. 14 Tahun 2014 tentang Kampanye Pemilihan Umum melalui Penggunaan Jasa Telekomunikasi yang mencabut Peraturan Menteri Kominfo No. 11/PER/M.KOMINFO/02/2009.

→ Pengaturan Kampanye dalam UU Pemilu

↓ Subjek Hukum

Subjek diatur oleh UU Nomor 17 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum terkait kampanye politik dapat dilihat di tabel berikut.

Peserta Pemilu (Pasal 1 angka 27)	Pelaksana Kampanye (Pasal 269, Pasal 270, dan Pasal 271)	Peserta Kampanye (Pasal 273)
Partai politik untuk Pemilu anggota DPR, anggota DPRD kabupaten/kota;	Seluruh anggota pelaksana kampanye baik di Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, Pemilu anggota DPR, Pemilu anggota DPRD, dan anggota DPD di tingkat nasional hingga tingkat kelurahan/desa yang meliputi:	Anggota masyarakat
Perseorangan untuk Pemilu anggota DPD, dan;	● Pengurus partai politik/Gabungan Partai Politik penyusul;	
Pasangan calon yang diusulkan partai politik atau gabungan partai politik untuk Pemilu Presiden dan Wakil Presiden	● Para kandidat calon Pemilu; ● Orang-seorang; ● Juru Kampanye Pemilu, dan; ● Organisasi yang ditunjuk oleh Peserta Pemilu	

Berdasarkan UU Pemilu, semua Pelaksana Kampanye harus didaftarkan melalui KPU. Sementara individu yang tidak terdaftar sebagai Pelaksana Kampanye dapat diklasifikasikan sebagai Peserta Kampanye. Simpatisan maupun buzzer politik termasuk dalam kategori tersebut. Maka dari itu, Pelaksana Kampanye dan Peserta Kampanye merupakan subjek yang diatur dalam perundang-undangan.



Kewenangan dan Tugas KPU dan Bawaslu dengan Kampanye Pemilu

Tugas dan Kewenangan KPU

Menetapkan kantor akuntan publik untuk mengaudit dana Kampanye Pemilu dan mengumumkan laporan sumbangan dana Kampanye Pemilu.

Melaksanakan wewenang lain dalam Penyelenggaraan Pemilu sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Tugas dan Kewenangan Bawaslu

Mengawasi pelaksanaan tahapan Penyelenggaraan Pemilu (pelaksanaan kampanye dan dana kampanye) di tingkat Pusat, Provinsi dan Kabupaten/Kota.

Mengawasi netralitas semua pihak yang dilarang ikut serta dalam kegiatan kampanye di tingkat Provinsi dan Kabupaten/Kota.

Merekomendasikan hasil pengawasan terhadap pelanggaran netralitas semua pihak yang dilarang berpartisipasi dalam kegiatan kampanye meliputi tingkat Provinsi dan Kabupaten/Kota.

Sumber: Diolah dari UU Nomor 7 Tahun 2017

Berdasarkan rincian pada tabel di atas, Bawaslu memegang kewenangan pelaksanaan pemilu, termasuk kampanye. Sementara KPU memiliki kewenangan penyelenggaraan pemilu yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih rendah. Pernyataan tersebut merujuk pada frasa “kewenangan lain” terkait penyelenggaraan pemilu





Larangan dan Sanksi bagi Pelaksana, Peserta, dan Tim Kampanye Pemilu

Berdasarkan Pasal 280 UU Nomor 7 Tahun 2017, ketentuan larangan pemilihan umum beserta sanksinya dijabarkan dalam tabel sebagai berikut.

Larangan

Mempersoalkan dasar negara Pancasila, Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia;

Melakukan kegiatan yang membahayakan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;

Menghina seseorang, agama, suku, ras, golongan, calon, dan/atau Peserta Pemilu yang lain; mengancam untuk melakukan kekerasan atau menganjurkan penggunaan kekerasan kepada seseorang, sekelompok anggota masyarakat, dan/atau Peserta Pemilu yang lain;

Merusak dan/atau menghilangkan alat peraga kampanye Peserta Pemilu;

Menghasut dan mengadu domba perseorangan ataupun masyarakat;

Mengganggu ketertiban umum;

Menggunakan fasilitas pemerintah, tempat ibadah, dan tempat pendidikan;

Membawa atau menggunakan tanda gambar dan/atau atribut selain dari tanda gambar dan/atau atribut Peserta Pemilu yang bersangkutan; dan

Menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya kepada peserta Kampanye Pemilu.

Sanksi

Sanksi administratif maupun pidana.

Contoh: pada pasal 280 ayat (1), pelaksana kampanye dan/atau peserta kampanye yang dengan sengaja mengakibatkan terganggunya pelaksanaan kampanye pemilu, dapat dipidana penjara paling lama 2 (dua) tahun dan pidana denda paling banyak 24 juta rupiah.



Pengaturan Kampanye dalam UU Pilkada dan Peraturan Pelaksanaannya

Pada saat ini, ada tiga peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai pelaksanaan Pilkada, termasuk di Kampanye Pilkada:



UU No. 1 Tahun 2015 jo. UU No. 8 Tahun 2015 jo. UU No. 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota (UU Pilkada)



Peraturan KPU No. 4 Tahun 2017 tentang Kampanye Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota (Peraturan KPU tentang Kampanye Pilkada)



Peraturan Bawaslu No. 12 Tahun 2017 tentang Pengawasan Kampanye Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Wali Kota dan Wakil Wali Kota (Peraturan Bawaslu tentang Pengawasan Kampanye Pilkada)



ANALISIS PERATURAN PERUNDANGAN-UNDANGAN TERKAIT KETENTUAN KAMPANYE POLITIK DI MEDIA SOSIAL

Dalam menganalisis regulasi kampanye melalui media sosial, baik itu Pemilu maupun Pilkada, rincian analisis dalam kajian ini meliputi level peraturan perundang-undangan yang terkait, yakni tingkat UU serta tingkat KPU dan Bawaslu yang lebih teknis. Merujuk pada penjabaran masing-masing regulasi pada bagian sebelumnya, rincian analisis regulasi kampanye sebagai berikut.



Pemilihan Umum (Pemilu)



UU Pemilu

Penggunaan media sosial dikategorikan sebagai salah satu metode kampanye dalam Pasal 550 UU Pemilu. Berdasarkan pengaturan tersebut, ada beberapa poin yang perlu dicermati:



Ketentuan yang harus dipatuhi oleh platform media sosial maupun media daring, yang meliputi (1) pematuhan terhadap larangan kampanye dalam Pasal 280 UU Pemilu; (2) pematuhan pengaturan dan kode etik periklanan (tidak boleh ditayangkan pada waktu tenang, dilarang menjual *blocking segment* dan/atau *blocking time*, dilarang menerima sponsor dalam format atau segmen apapun, dsb.); (3) melaksanakan pengaturan dan penjadwalan iklan di masing-masing media, dan; (4) wajib penyiaran iklan Kampanye Pemilu untuk masyarakat non partisipan yang diproduksi oleh media sendiri maupun pihak lain.

Dari berbagai ketentuan yang ditujukan terhadap media sosial maupun media daring di atas, ada 3 (tiga) hal yang diberikan keleluasaan kepada media sosial dan media daring, yaitu (1) Pengaturan dan penjadwalan iklan kampanye di masing-masing media; (2) Penentuan tarif iklan kampanye pemilu komersial, dan; (3) Penetapan dan penyiaran iklan kampanye pemilu untuk masyarakat yang diproduksi pihak lain

Pengaturan media sosial yang terkesan disamakan dengan media massa elektronik, sementara keduanya memiliki karakteristik yang berbeda. Hal ini mengakibatkan ketidaktepatan dalam pengaturan yang dikenakan kepada media sosial, seperti mengenai spot iklan, *blocking segment* dan/atau *blocking time*.

Ketiadaan ketentuan mengenai waktu pelaksanaan kampanye pemilu. Penemuan ini dapat dilihat dalam Pasal 276 UU Pemilu, walaupun ketentuan mengenai pelaksanaan kampanye di media sosial baru “dilengkapi” dalam Peraturan KPU tentang Kampanye.¹

Akan tetapi, tidak ada ketentuan sanksi yang lebih komprehensif untuk pelanggaran di platform media sosial maupun daring seperti yang dinyatakan dalam Pasal 287 ayat (4) UU Pemilu yang merujuk pada larangan kampanye dalam Pasal 280.

¹ Lihat Pasal 275 ayat (1) huruf e dan huruf f Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.



Peraturan KPU tentang Kampanye Pemilu

Substansi dalam Peraturan KPU ini kurang lebih sama dengan UU Pemilu dan bersifat “melengkapi” dengan adanya pengaturan mengenai waktu pelaksanaan kampanye di media sosial yang meliputi (1) jumlah akun kampanye media sosial yang dapat dibuat oleh Peserta Pemilu; (2) pendaftaran akun resmi oleh Pelaksana Kampanye; (2) jumlah iklan kampanye yang dapat dipublikasikan, dan; (4) Pengaturan mengenai fasilitasi penayangan Iklan Kampanye oleh KPU.

Selanjutnya, ada pula ketentuan yang merupakan “tambahan” dari yang tidak diatur dalam UU Pemilu, seperti (1) larangan untuk mengungkapkan segala atribut yang berhubungan dengan partai politik tertentu; (2) larangan untuk membuat iklan dalam bentuk tayangan atau berita; (3) kewajiban untuk seluruh jenis media untuk mengikuti kode etik, pedoman, dan peraturan perundangan-undangan, serta (4) pengaturan sanksi administratif.

Berdasarkan rincian di atas, ada beberapa poin-poin penting pembahasan sebagai berikut:



Perlunya pertimbangan mengenai peraturan pendaftaran dan penentuan jumlah akun media sosial peserta pemilu;



Perlunya ketentuan yang membedakan iklan kampanye melalui media sosial dan melalui media massa;



Perlunya perumusan ulang ketentuan mengenai kewajiban penutupan akun media sosial pada hari terakhir masa kampanye karena bersifat multi-interpretasi dan dapat menimbulkan permasalahan, terutama bagi yang menggunakan akun pribadi;



Ketiadaan kode etik maupun pedoman yang bersifat universal maupun nasional sebagai dasar penindakan konten di media sosial.



Peraturan Bawaslu tentang Pengawasan Kampanye Pemilu

Ada 3 (tiga) poin penting yang dapat diambil dalam Peraturan Bawaslu No. 33 Tahun 2018, yaitu:



Pengaturan Bawaslu ini lebih fokus pada bentuk dan jenis pengawasan, metode pengawasan, dan penjatuhan sanksi.



Adanya pengaturan mengenai pengawasan akun media sosial yang tidak didaftarkan. Namun, penanganan serta penindakan terhadap akun-akun tidak dijelaskan.

Adanya pengaturan mengenai peran KPI, Dewan Pers, dan Kominfo mengenai proses penindakan termasuk penjatuhan sanksi kepada pelanggar. Namun, tidak ada penjelasan mengenai mekanisme alur penindakan dari Bawaslu sampai kepada penjatuhan sanksi oleh lembaga terkait.

→ Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada)

↓ UU Pilkada

Pengaturan kampanye dalam UU Pilkada masih terkesan sangat umum, bahkan tidak menyebutkan media sosial maupun media elektronik lainnya sehingga kampanye melalui media sosial dimasukkan dalam klasifikasi kegiatan lain. Apabila merujuk pada substansi UU Pemilu, terutama pada larangan kampanye, ada dua poin yang perlu dicermati.

Secara substansi tidak beda jauh dengan UU Pemilu

Mengenai kampanye melalui media sosial, media elektronik, dan media dalam jaringan, ada beberapa larangan dalam kampanye yang perlunya perhatian oleh KPU bersama platform, seperti:

- mempersoalkan dasar negara Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

- menghina seseorang, agama, suku, ras, golongan, Calon Gubernur, Calon Bupati, Calon Walikota, dan/atau Partai Politik;

- melakukan Kampanye berupa menghasut, memfitnah, mengadu domba Partai Politik, perseorangan, dan/atau kelompok masyarakat;

- menggunakan kekerasan, ancaman kekerasan atau menganjurkan penggunaan kekerasan kepada perseorangan, kelompok masyarakat dan/atau Partai Politik;

- mengganggu keamanan, ketenteraman, dan ketertiban umum;

- mengancam dan menganjurkan penggunaan kekerasan untuk mengambil alih kekuasaan dari pemerintahan yang sah;



↓ Peraturan KPU tentang Kampanye Pilkada

Berikut adalah rincian poin-poin penting dalam Peraturan KPU No. 4 Tahun 2017 yang perlu dipertimbangkan kembali.

- Hampir semua ketentuan dalam Peraturan KPU merupakan ketentuan yang belum diatur dalam UU Pilkada;
- Kategorisasi kampanye melalui media sosial sebagai “kegiatan lain” yang sebelumnya sudah dijelaskan di UU Pilkada;
- Absennya ketentuan mengenai kewajiban memenuhi kode etik atau pedoman dalam kaitannya dengan penggunaan media sosial;
- Absennya ketentuan mengenai sanksi terhadap platform media sosial beserta ketentuan seperti penghentian Iklan Kampanye;
- Penindakan platform media sosial yang memiliki karakteristik tersendiri terkadang tidak dapat diakomodasi oleh KPI maupun Dewan Pers;
- Perlunya pertimbangan mengenai ketentuan pembatasan pendaftaran akun media sosial.

Selain itu, ketentuan sanksi pelanggaran dalam kampanye meliputi “Setiap Orang” yang artinya sanksi tersebut tidak hanya dijatuhkan pada Calon Kepala Daerah beserta tim kampanyenya, tetapi juga pihak-pihak lainnya yang melanggar ketentuan.

↓ Peraturan Bawaslu tentang Pengawasan Kampanye Pilkada

Poin-poin penting yang dapat diambil dalam Peraturan Bawaslu No. 12 Tahun 2017 sebagai berikut:

- Pengaturan yang masih bersifat cukup umum dibandingkan dengan Peraturan Bawaslu tentang Pengawasan Kampanye Pemilu;
- Tidak ada ketentuan secara jelas mengenai luaran pengawasan untuk media sosial, hanya di media massa elektronik saja (memberikan rekomendasi kepada KPI untuk menghentikan penayangan iklan);

Adanya ketentuan kerja sama pengawasan. Bawaslu dapat bekerja sama dengan POLRI, kementerian yang membidangi urusan komunikasi dan informasi, serta instansi/lembaga terkait. Kerja sama ini juga perlu dikembangkan lebih lanjut dalam pengendalian konten digital selama masa Pilkada;

Berdasarkan pasal 25 ayat (1) Bawaslu dapat berkoordinasi dengan KPI dan Dewan pers dalam pengawasan pemberitaan dan penyiaran Kampanye melalui platform media massa elektronik dan media dalam jaringan. Namun, khusus untuk media sosial, Bawaslu perlu menggandeng instansi seperti Kominfo mengenai pengendalian konten di media sosial.

→ PERMASALAHAN DALAM KAMPANYE POLITIK DI MEDIA SOSIAL MENURUT PEMANGKU KEPENTINGAN

Berdasarkan hasil FGD antara berbagai pemangku kebijakan yang dilaksanakan di tiga representasi kota di Indonesia, ada 4 (empat) isu terkait pelaksanaan kampanye di media sosial yang menjadi perhatian para pemangku kepentingan. Beberapa isu tersebut sebagai berikut.

→ Akun Media Sosial Pelaksana dan Peserta Kampanye

Merujuk pada hasil diskusi oleh berbagai pemangku kebijakan melalui FGD, kajian ini menemukan beberapa isu yang menyangkut pada akun media sosial pelaksana kampanye (yang terlibat langsung dalam proses penyelenggaraan pemilu/pilkada) serta akun media sosial peserta kampanye (berasal dari anggota masyarakat). Rincian dari permasalahan kedua kelompok dapat dilihat dari tabel berikut.

Permasalahan pada Akun Media Sosial Pelaksana Kampanye

Akun media sosial pelaksana kampanye yang berjumlah lebih dari sepuluh.

Jumlah yang melebihi batas maksimal ini mengacu pada banyak akun milik partai politik yang meliputi akun kampanye para calon, baik itu yang berlaga di Pemilu maupun Pilkada, serta tim kampanye pasangan calon, pengurus partai politik, dll. Maka dari itu, para pemangku kepentingan menganggap bahwa ketentuan tersebut kurang tepat dan kurang relevan.

**Permasalahan
pada Akun
Media Sosial
Pelaksana
Kampanye**

Permasalahan ini berhubungan pernyataan dari perwakilan KPU Provinsi Padang yang menceritakan bahwa banyak partai politik yang belum mendaftarkan akun media sosial resminya kepada KPU Provinsi pada Pemilu 2019.

Ketentuan penutupan akun media sosial pada hari terakhir kampanye yang tidak dilakukan oleh partai politik. Menurut para pemangku kebijakan, alasan mengapa partai politik tidak melakukannya karena akun-akun tersebut telah menghimpun para pengikutnya sebelum dimulainya periode Pemilu maupun Pilkada. Oleh karena itu, menutup akun media sosial akan menimbulkan kerugian bagi partai politik.

**Permasalahan
pada Akun
Media Sosial
Peserta
Kampanye**

Berkampanye di luar masa kampanye. Pelanggaran ini terjadi karena sulitnya pengawasan akun media sosial peserta kampanye mengingat bahwa jumlahnya yang cukup banyak. Faktor lain yang mempengaruhi adalah akun media sosial peserta kampanye yang tidak termasuk dalam akun wajib didaftarkan kepada KPU.

Pengunggahan konten-konten yang melanggar peraturan. Adanya kesulitan dalam mengidentifikasi sebuah konten yang melanggar peraturan, seperti yang mengandung disinformasi.

Akun media sosial sebagai alat pembentuk opini publik palsu (*buzzer*). Walaupun keberadaannya hingga saat ini masih menuai pro dan kontra, namun akun-akun tersebut dicurigai pengunggahan isu secara terkoordinasi (*coordinated inauthentic behavior*) atau tidak terkoordinasi. Sayangnya, keberadaan *buzzer* saat ini belum diregulasi oleh pemerintah.

→ **Iklan dan Kampanye Politik di Media Sosial**

Isu kedua yang masuk dalam diskusi FGD adalah iklan kampanye politik. Menurut Perbawaslu, iklan kampanye merupakan penyampaian pesan kampanye melalui media cetak, elektronik, dan internet berbentuk tulisan, gambar, animasi, promosi, suara, peragaan, sandiwara,

debat, dan bentuk lainnya yang dimaksudkan untuk memperkenalkan Peserta Pemilu atau meyakinkan Pemilih memberi dukungan kepada Peserta Pemilu. Ada beberapa poin yang muncul mengenai isu ini, yaitu:

Ketentuan periode beriklan politik bagi pelaksana kampanye cenderung multi-interpretasi karena regulasi saat ini menyebutkan bahwa waktu berakhir adalah sampai dengan dimulainya masa tenang sehingga ada beberapa pelaksana yang justru masih menyebarkan iklan pada masa tenang.

Ketiadaan ketentuan mengenai harga slot iklan maksimal sehingga memunculkan ketidakadilan bagi pelaksana kampanye dengan dana kecil.

Penggunaan istilah “slot” untuk jatah iklan di media sosial yang tidak tepat karena mekanisme dalam media sosial menggunakan global bidding, yakni konten iklan dipasarkan kepada pengguna dengan ketertarikan yang sesuai dengan iklan politik tersebut.

Durasi iklan politik bagi tiap pelaksana kampanye maksimal 30 detik untuk satu konten justru membatasi kreativitas dalam berkampanye serta belum tentu memastikan keadilan waktu tayang.

→ Alur Penanganan Pelanggaran Kampanye Politik di Media Sosial

Berdasarkan penjelasan di bagian sebelumnya, ada beberapa celah pelanggaran yang muncul terkait kampanye politik di media sosial yang diakibatkan oleh tidak adanya kejelasan dalam alur penanganan, baik dari proses pengawasan hingga penindakan dari penyelenggara Pemilu maupun pemangku kepentingan lainnya. Isu alur penanganan ini memunculkan beberapa masalah, seperti:

Rincian mengenai kasus pelanggaran dan kondisi kampanye politik di media sosial yang masih belum secara detail diatur dalam ketentuan KPU maupun Bawaslu.

Adanya tumpang tindih terkait lembaga mana yang berhak menindak kasus pelanggaran kampanye politik di media sosial.

Penyamarataan ketentuan mengenai bentuk media penyiaran sehingga adanya ketidaktepatan dalam menindak pelanggaran kampanye di media sosial, mengingat bahwa setiap media memiliki karakteristik yang berbeda-beda.



Belum adanya pengikutsertaan badan/lembaga yang dapat 'mengawasi dan menindak' berbagai pelanggaran dalam media sosial, sedangkan beberapa lembaga dalam gugus tugas hanya mampu mengawasi menindak media konvensional (KPI) dan jurnalis (Dewan Pers).

Permasalahan waktu penyelidikan kasus yang masih kurang efektif karena memakan waktu yang cukup lama, sedangkan arus informasi di media sosial cukup cepat.

Sanksi terhadap Pelanggaran Kampanye Politik di Media Sosial

Penyelenggaraan Pemilu 2019 mengganjar tindak pelanggaran dalam kampanye di media sosial dengan hukum pidana dan denda yang sudah tertuang dalam beberapa pasal UU Nomor 17 Tahun 2017. Beberapa di antaranya adalah pasal 278 ayat (2) mengatur tentang larangan bagi Peserta Pemilu beserta Tim Kampanyenya, Pasal 523 ayat (2) mendapatkan sanksi berupa 4 tahun penjara serta denda Rp 48 juta, serta pasal 449 ayat (2) terkait larangan kampanye terselubung di media sosial pada hari tenang yang dapat dijera dengan maksimal 1 tahun penjara dan denda maksimal 12 tahun.

Walaupun sudah ada kejelasan mengenai sanksi dari segi perundang-undangan, ada dua hal yang perlu dipertimbangkan kembali, yaitu:

Keberbedaan Persepsi antar Lembaga dalam Penindakan Kasus Pelanggaran

Hal ini muncul dalam proses implementasi Sentra Gakkumdu. Perbedaan persepsi muncul dalam menentukan apakah sebuah kasus termasuk ke ranah pidana atau sifatnya pelanggaran administratif serta dampak sanksi yang dijatuhkan pada pelanggar. Apabila pelanggaran kasus masuk ke ranah pidana, maka wewenang pemberian sanksi ada pada Kepolisian RI atau Kejaksaan RI, sedangkan sanksi untuk pelanggaran bersifat administratif dijatuhkan oleh Bawaslu.

Sanksi pidana yang kurang memberikan efek jera kepada para pelanggar

Para pemangku kepentingan berpandangan bahwa sanksi administratif perlu dikedepankan daripada sanksi pidana, serta untuk memuat mekanisme sanksi yang dapat memberikan efek jera sosial, seperti mekanisme penyebaran

nama pelanggar di berbagai media penyiaran. Walaupun sanksi pidana masih relevan, namun penjatuhan sanksi memakan cukup waktu lama sehingga akan menjadi lebih baik apabila pemilihan sanksi terhadap pelanggaran yang terjadi mampu lebih kritis.

→ REKOMENDASI KEBIJAKAN

Berdasarkan analisis regulasi dan implementasi penggunaan media sosial sebagai platform kampanye politik serta hasil FGD bersama para pemangku kepentingan, kajian ini merekomendasi 4 (empat) elemen yang perlu direvisi maupun diperkuat, yaitu:

→ Ketentuan mengenai Akun Media Sosial Pelaksana dan Peserta Kampanye

Kategorisasi jenis platform media sosial dalam peraturan KPU. Hal ini diterapkan untuk penanganan pelanggaran bermuatan politik yang sesuai dengan platform media sosial yang digunakan, baik yang bersifat publik seperti Facebook maupun privat seperti WhatsApp.

Penghapusan ketentuan jumlah maksimal akun yang dapat didaftarkan oleh Pelaksana Kampanye adalah sepuluh akun karena kurang relevan. Hal ini merujuk pada kenyataannya bahwa jumlah riil akun media sosial dapat melebihi batasan jumlah akun. Maka dari itu, alternatif yang diusulkan adalah penambahan ketentuan mengenai peraturan jumlah maksimal akun media sosial pelaksana kampanye.

Penetapan prosedur wajib penghapusan unggahan/konten bermuatan kampanye sebelum hari pertama masa tenang dan menghapus ketentuan wajib penutupan akun media sosial pelaksana kampanye pada akhir masa kampanye.

Peningkatan pengawasan terhadap akun media sosial yang dijalankan oleh buzzer dan komunitas pendukung pelaksana kampanye, terutama pada akun yang terindikasi mengerahkan upaya sistematis secara kolektif (*concerted efforts*). Akun-akun yang ditemukan melakukan pelanggaran larangan kampanye dapat terjerat sanksi sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.



Ketentuan mengenai Penggunaan Iklan dan Kampanye Politik di Media Sosial



Perincian periode kampanye di media sosial, termasuk iklan politik dan kampanye non-iklan, untuk menghindari multi-interpretasi lama periode beriklan. Kajian ini merekomendasi pengiklanan akan dimulai dari H+3 penetapan calon sampai dengan satu hari sebelum hari tenang dimulai.



Penghapusan peraturan mengenai durasi spot iklan di media sosial selama 30 detik. Aturan ini kurang relevan apabila beranjak pada karakteristik media sosial yang memberikan kebebasan pada penggunaannya. Penulis juga merekomendasi pemberian opsi skip atau lewati pada iklan bagi pengguna yang tidak menarik perhatian mereka.



Kolaborasi KPU dan Bawaslu dengan platform untuk penayangan iklan layanan masyarakat (ILM) berisi konten edukasi politik, misalnya informasi bahwa periode kampanye sudah lewat atau sudah memasuki masa tenang. Tujuannya adalah untuk memberikan pemahaman sekaligus memancing para pengguna untuk aktif melaporkan pelanggaran kampanye.



Sinergi Antar Lembaga dan Pemangku Kepentingan dalam Praktik Pengawasan Kampanye Politik di Media Sosial



Pembentukan tim pengawasan dan penindaklanjutan laporan berupa penggabungan Gugus Tugas Pengawasan & Pemantauan Iklan Kampanye dengan Sentra serta pelibatan institusi relevan untuk mengenai media sosial seperti Kominfo.



Penetapan kerangka regulasi sebagai landasan hukum terhadap tim gabungan tersebut. Hal ini ditujukan untuk menyatukan persepsi antar lembaga dalam memahami suatu kasus pelanggaran serta adanya rincian mengenai pokok tanggung jawabnya.





Implementasi Sanksi bagi Pelanggar Peraturan KPU dan Bawaslu

Peningkatan pengawasan serta penegakan peningkatan sanksi terhadap pelaksana dan peserta kampanye yang melanggar peraturan KPU dan Bawaslu. Hal ini ditujukan pada tidak jarang nya kasus pelanggaran yang tidak diusut lebih lanjut akibat keterbatasan bukti.

Peningkatan yang disertai dengan kepastian bahwa sanksi yang dijatuhkan dapat menimbulkan efek jera sehingga mencegah adanya pelanggaran yang dilakukan kembali. Kebijakan Indonesia saat ini masih memandang tindak pelanggaran kampanye sebagai sesuatu yang tidak genting; para pelanggar masih tidak keberatan untuk membayar denda asalkan masih diperbolehkan untuk berpartisipasi di Pemilu.

Penerapan sanksi administratif bagi pelanggar. Sanksi administratif dapat berupa diskualifikasi pelanggar dari Pemilu/Pilkada, pemotongan masa kampanye, dan/atau mempersulit pemberian surat rekomendasi pencalonan Pemilu dan Pilkada di masa yang akan datang. Dengan demikian, pelanggar tidak hanya dipersulit peluangnya, tetapi juga membuatnya berpikir lagi sebelum melanggar.

Pengembangan strategi yang lebih relevan mudah diaplikasikan di lapangan. Merujuk pada mekanisme kampanye politik yang diterapkan di Korea Selatan, KPU dan Bawaslu dapat mengadaptasi strategi-strategi seperti:

Kolaborasi dengan penyedia platform agar secara aktif memblokir akun-akun yang terindikasi melakukan pelanggaran yang meliputi kampanye hitam, akun palsu, dan penyebar hoaks, untuk mewujudkan kampanye yang kondusif dan demokratis

Publikasi nama-nama pelaku pelanggaran beserta bentuk tindakan pelanggaran yang dilakukan. Strategi tersebut dapat mempengaruhi citra dan persepsi pemilih terhadap peserta pemilihan yang bermasalah. Hal tersebut dapat berpotensi kepada kehilangan suara yang merupakan prioritas dan fokus dalam Pemilu.



→ REFERENSI

Antara. (2019). Mafindo: Hoaks Politik Meningkatkan Sepanjang 2018 hingga Awal 2019. *Tempo*. Diakses dari <https://pemilu.tempo.co/read/1186088/mafindo-hoaks-politik-meningkat-sepanjang-2018-hingga-awal-2019>, [Diakses pada 10 Maret 2020]

Bradshaw, S. and Howard, P. N., (2018). Challenging truth and trust: A global inventory of organized social media manipulation. The Computational Propaganda Project.

Farrell, D. M., & Schmitt-Beck, R. (2003). Do political campaigns matter?: campaign effects in elections and referendums. Routledge.

Gil de Zúñiga, H., Molyneux, L., & Zheng, P. (2014). Social media, political expression, and political participation: Panel analysis of lagged and concurrent relationships. *Journal of communication*, 64(4), 612-634.

Goodman, E., Labo S., Moore, M., & Tambini, D. (2017). The new political campaigning. Media Policy Brief 19. London: Media Policy Project, London School of Economics and Political Science.

Hootsuite dan We Are Social, (2019). Global Digital Report 2019. Diakses dari <https://wearesocial.com/global-digital-report-2019>. [Diakses pada 16 Januari 2020]

Howard, P. N., Woolley, S. & Calo, R. (2018) Algorithms, bots, and political communication in the US 2016 election: The challenge of automated political communication for election law and administration, *Journal of Information Technology & Politics*, Vol 15(2), hal. 81-93.

Irawanto, B. (2019). Making It Personal: The Campaign Battle on Social Media in Indonesia's 2019 Presidential Election. ISEAS Yusof Ishak Institute, (28), 1-11.



REFERENSI

Holmes, D., (2016). Understanding the Indonesian mediapolis: The role of social media during the 2014 Indonesian presidential election. *Communication, Politics & Culture*, Vol 49(2), hal. 50.

Setyowati, D., (2019). Delapan Langkah Facebook dan WhatsApp Bendung Hoaks Jelang Pemilu. *Katadata* [daring]. Diakses dari <https://katadata.co.id/berita/2019/01/22/delapan-langkah-facebook-dan-whatsappbendung-hoaks-jelang-pemilu>. [Diakses pada 16 Januari 2020.]

Smith, B. G., & Taylor, M., (2017). Empowering engagement: Understanding social media user sense of influence. *International Journal of Strategic Communication*, 11(2), 148-164.



ABOUT CFDS

Center for Digital Society (CfDS) is the research center established by the Faculty of Social and Political Sciences, Universitas Gadjah Mada. The institution is created under the concern over the contemporary dynamics of socio-political condition of the world that is accentuated by the impeccable influence of information technology. The phenomenon triggers the new patterns and complexities in the society, and thus requires new approaches in managing such complexities.

CfDS pledged to delve more on the study of contemporary digital society, including related issues surrounding the topic; such as the issues of smart city and urban development. The emphasis is then put on the utilization of technology to shape the society in becoming digitalized, as well as to bring solvency to social issues.

Vision

Solving Social Problem and Accelerating Prosperity through Indonesia Digital Society

Activities

1. Research and Development
2. Dissemination and Publication
3. Education and Policy Advocacy

Research Scopes

1. Digital Governance
2. Digital Economy
3. Future Technology



facebook.com/cfdsugm



@cfds_ugm



Center for Digital Society (CfDS)



@cfds_ugm



cfds.fsisipol.ugm.ac.id



cfds_ugm



CfDS UGM