


Article

Hoaks Sebagai Tindak Pidana Pemilihan Umum

Hoax as Election Criminal Offences

Vidya Prahassacitta¹

¹ Business Law Program, Fakultas Humaniora, Universitas Bina Nusantara, Jakarta, Indonesia

 ORCID 0000-0003-2175-2140

✉ vidya.prahassacitta@binus.ac.id

Abstrak

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk menganalisa hoaks pemilihan umum sebagai tindak pidana khusus. Penelitian ini merupakan penelitian dokumen dengan menggunakan pendekatan undang-undang. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa perbuatan memfabrikasi dan menyebarkan hoaks pemilihan umum merupakan bagian dari kampanye hitam (*black campaign*). Terdapat kesulitan untuk mengkriminalisasi hoaks sebagai tindak pidana pemilihan umum. Kesulitan pertama untuk menentukan adanya bahaya yang jelas dan nyata dari hoaks apabila tidak diikuti dengan adanya akibat langsung di masyarakat. Kesulitan kedua perumusan sebagai delik propria dan waktu melakukan tindak pidana terbatas pada periode kampanye saja.

Kata Kunci

Hoaks; tindak pidana, pemilihan umum

Abstract

The purpose of the research is to analyze hoaxes during elections as special crime offenses. This research is documentary research using a statistical approach. The research shows that fabrication and distribution hoaxes about elections are part of the black campaign. There is difficulty in addressing hoax as an election criminal offense. First, to deter the clear and present danger of a hoax if it does not follow with direct harm to society. Second, formulation as delicta propria: offenses that are only committed by people who have certain qualifications and require certain time to commit criminal offenses during the campaign period only.

Keywords

Hoax; criminal offence; election



Pendahuluan

Kementerian Komunikasi dan Informatika Republik Indonesia telah melakukan tindakan pemblokiran terhadap 227 konten hoaks terkait dengan Pemilihan Umum tahun 2024. Jumlah ini lebih rendah dari pada pemilihan umum tahun 2019, dimana jumlah konten hoaks yang mencapai 714 konten.¹ Meskipun demikian peredaran hoaks di internet pada masa pemilihan umum dapat membawa dampak negatif bagi pemilih.

Dalam hukum pidana, hoaks dapat disepadankan dengan berita bohong. Pasal 14 dan Pasal 15 Undang-Undang Darurat No. 1 Tahun 1946 tentang Peraturan Pidana (UU No. 1 Tahun 1946) telah mengkriminalisasi perbuatan menyebarluaskan berita bohong. Undang-Undang No. 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) menadopsi ketentuan Pasal 14 dan Pasal 15 UU No. 1 Tahun 1946 dalam Pasal 263 dan Pasal 264. Khusus untuk pemilihan umum Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (UU No. 7 Tahun 2017) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 1 Tahun 2022 tentang Perubahan tentang Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (Perpu No. 1 Tahun 2022), memiliki ketentuan tindak pidana. Termasuk ketentuan tindak pidana mengenai pernyataan yang tidak benar dan bohong selama masa kampanye.

Pemilihan umum tidak dapat dipisahkan dengan kebebasan berekspresi dan demokrasi. Kebebasan berekspresi merupakan bagian dari hak-hak sipil dan politik.² Menurut Eric Barendt³ dan Larry Alexander⁴ salah satu argumentasi pembenaran terhadap kebebasan berekspresi adalah partisipasi warga dalam demokrasi (*citizen*

¹ Redaksi, CNBC Indonesia, “Kominfo Blak-Blakan Beda Hoaks Pemilu 2019 & 2024, Cek Datanya!”, <https://www.cnbcindonesia.com/tech/20240214120640-37-514150/kominfo-blak-blakan-beda-hoaks-pemilu-2019-2024-cek-datanya> diakses 15 Februari 2024.

² Charles Jones, “The Human Right to Subsistence,” *Journal of Applied Philosophy*, Vol. 30, No. 1 (2013), hlm. 58.

³ Eric Barendt, *Freedom of Speech* (New York: Oxford Univeristy Press, 2005). Hlm. 9-21.

⁴ L. A. Alexander, “Freedom of Expression,” dalam *Encyclopedia of Applied Ethics*, ed. Ruth Chadwick (Cambridge, Massachusetts: Academic Press, 2012). Hlm. 339–344; dan Larry Alexander, *Is There a Right of Freedom of Expression?, Is There a Right of Freedom of Expression?* (New York: Cambridge University Press, 2010), Hlm. 135.

participation in a democracy). Kebebasan berekspresi berafiliasi dalam pengambilan keputusan secara demokratis. Suatu keputusan demokratis membutuhkan pendapat dan informasi dari warganya. Dalam pemilihan umum, warga negara memberikan pendapat dan pilihannya untuk menentukan wakil rakyat yang akan menentukan kebijakan di bidang legislatif dan untuk menentukan presiden dan wakil presiden yang akan menentukan kebijakan di bidang eksekutif. Oleh karenanya penting untuk menjaga arus penyebaran informasi dari maraknya hoaks, terutama pada masa pemilihan umum.

Makalah ini bertujuan untuk mengkritisi keberadaan hoaks pada masa pemilihan umum sebagai suatu tindak pidana. Penelitian ini berupaya untuk menjawab pertanyaan penelitian mengenai bagaimana keberadaan hoaks sebagai tindak pidana pemilihan umum? Fokus pembahasan makalah ini pada tindak pidana pemilihan umum, yang merupakan *lex specialist*, undang-undang khusus dari ketentuan pidana yang diatur dalam KUHP maupun dalam UU No. 1 Tahun 1946.

Metode

Penelitian ini merupakan penelitian dokumen. Penelitian dilakukan dengan menggunakan data sekunder yang bersumber dari dokumen yang berupa data-data yang telah ada sebelumnya, baik data hasil penelitian sebelumnya maupun data lain yang dihasilkan bukan untuk tujuan penelitian.⁵ Literatur yang digunakan dalam penelitian ini diperoleh dari buku-buku, peraturan perundang-undangan serta bahan-bahan ilmiah pendukung lainnya berupa jurnal terkait. Data sekunder dalam penelitian ini, terdiri atas bahan hukum primair, sekunder dan tersier.⁶

Penelitian ini menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*). Pendekatan undang-undang dilakukan dengan mengkritisi muatan-muatan norma pada undang-undang yang ada, dengan mempertimbangkan latar

⁵ R Singleton dan B C Straits, *Approaches to Social Research*, (Oxford: Oxford University Press, 2018). Hlm. 326.

⁶ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UI Press, 2007). Hlm. 52.

belakang lahirnya norma dalam undang-undang tersebut dan kesesuaian antara undang-undang yang satu dengan undang-undang yang lain.⁷

Bahan yang diperoleh dari penelitian dokumen kemudian diolah dan dianalisis secara kualitatif. Peneliti berupaya menjelaskan hasil penelaahan tersebut sebagai suatu fenomena hukum dengan sedalam-dalamnya.⁸ Hasil dari analisis terhadap bahan-bahan tersebut kemudian dikelompokkan dan disajikan untuk dilakukan analisis guna menjawab permasalahan penelitian yang telah diajukan. Hasil dari penelitian ini tidak hanya bersifat deskriptif, tetapi juga bersifat preskriptif yaitu merumuskan dan mengajukan pedoman-pedoman atau kaidah-kaidah yang harus dipatuhi oleh praktik hukum, dogmatik hukum dan bersifat kritis.⁹

Hasil & Pembahasan

A. Tindak Pidana Pemilihan Umum

Menurut Topo Santoso¹⁰ dan Djoko Prakoso¹¹ tindak pidana pemilihan umum adalah perbuatan yang dilakukan baik oleh orang perseroangan maupun suatu badan yang mengacaukan, menghalang-halangi, mengganggu jalannya penyelenggaraan pemilihan umum atau perbuatan yang melanggar tahapan-tahapan pemilihan umum. Tindak pidana pemilihan umum diatur baik dalam undang-undang mengenai pemilihan umum maupun undang-undang lainnya. Perbuatan yang dilarang harus berlaku pada saat periode pelaksanaan pemilihan umum. Pengaturan tindak pidana pemilihan umum tidak saja diatur dalam UU No. 7 Tahun 2017 sebagaimana diubah dengan Perpu No. 1 Tahun 2022.

⁷ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2005). Hlm. 136-166.

⁸ William Lawrence Neuman, *Social Research: Qualitative and Quantitative Approaches.*, Seventh Ed (Edinburgh: Pearson Education Limited, 2003). Hlm 19-20.

⁹ Bernard Arief Sidharta, *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum Sebuah Penelitian Tentang Fungsi Kefilsafatan Dan Sifat Keilmuan Hukum Sebagai Landasan Pengembangan Ilmu Hukum Nasional Indonesia* (Bandung: Mandar Maju, 1999). Hlm. 114-115. Pandangan Gijssels, Jan Mark Van Hoekce yang diterjemahkan oleh B. Arief Shidarta.

¹⁰ Topo Santoso, *Tindak Pidana Pemilu* (Jakarta: Sinar Grafika, 2006). Hlm. 149.

¹¹ Djoko Prakoso, *Tindak Pidana Pemilu* (Jakarta: Sinar Harapan, 1987). Hlm. 148.

UU No. 7 Tahun 2017 sebagaimana diubah dengan Perpu No. 1 Tahun 2022 memiliki ketentuan pidana yang banyak. Terdapat 66 pasal yang mengatur tindak pidana pemilihan umum. Sebagian dari tindak pidana tersebut dirumuskan sebagai delik propria. Tindak pidana ini ditujukan secara khusus kepada subjek sebagai berikut. Pertama, peserta pemilihan umum, yang terdiri dari calon presiden dan calon wakil presiden, calon anggota dewan perwakilan rakyat baik pusat maupun daerah, maupun pimpinan partai politik peserta pemilihan umum. Kedua, pelaksana, tim dan peserta kampanye. Ketiga, penyelenggara pemilihan umum terdiri dari anggota Komisi Pemilihan Umum (KPU), Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) baik ditingkat pusat maupun di daerah. Keempat, panitia penyelenggara pemilihan umum baik panitia pengumuman maupun panitia pemilihan ditingkat pusat, daerah maupun di luar negeri. Kelima, pejabat negara, pegawai negeri, anggota maupun pimpinan tentara maupun polisi. Keenam, pengusaha atau majikan. Selain itu terdapat sebagian dari rumusan tindak pidana pemilihan umum yang dirumuskan sebagai delik umum yang berlaku bagi setiap orang.

Tindak pidana pemilihan umum dalam UU No. 7 Tahun 2017 sebagaimana diubah dengan Perpu No. 1 Tahun 2022 merupakan undang-undang pidana khusus. Menurut Andi Hamzah¹² dan Sudarto¹³ undang-undang pidana khusus adalah undang-undang di luar KUHP baik merupakan undang-undang pidana maupun undang-undang di luar hukum pidana yang memuat sanksi pidana. Terhadap undang-undang khusus ini memiliki ketentuan yang menyimpang dari hukum asas-asas hukum pidana. Ketentuan dalam UU No. 7 Tahun 2017 sebagaimana diubah dengan Perpu No. 1 Tahun 2022 merupakan ketentuan dibidang administratif yang mengatur mengenai tahapan pelaksanaan pemilihan umum. Akan tetapi untuk menjamin partisipasi warga secara demokrasi dan untuk menanggulangi berbagai masalah penyelenggaraan pemilihan umum termasuk adanya kecurangan maka diperlukan ketentuan pidana.¹⁴ Oleh karenanya UU No.

¹² Andi Hamzah, *Asas-Asas Hukum Pidana* (Jakarta: Rineka Cipta, 2005). Hlm. 17.

¹³ Sudarto, *Kapita Selekta Hukum Pidana* (Bandung: Alumni, 1983). Hlm. 65-66.

¹⁴ Paramita Ersan and Anna Erliyana, "Kualifikasi Hukum Pidana Khusus Terhadap Tindak Pidana Pemilu/Pilkada (Tinjauan Hukum Administrasi Negara)," *Palar | Pakuan Law Review* 4, no. 1 (2018). Hlm. 8.

7 Tahun 2017 sebagaimana diubah dengan Perpu No. 1 Tahun 2022 merupakan undang-undang pidana khusus karena merupakan undang-undang di bidang hukum administrasi yang memuat ketentuan pidana.

Pada hakikatnya ketentuan pidana dalam UU No. 7 Tahun 2017 sebagaimana diubah dengan Perpu No. 1 Tahun 2022 merupakan *administrative penal law*.¹⁵ Salah satu karakteristik dari *administrative penal law* adalah berpedoman pada prinsip *ultimum remedium* yang membatasi penggunaan sanksi pidana ketika ada sanksi lain di luar hukum pidana, dalam hal ini sanksi administratif, yang lebih efektif.¹⁶ Prinsip ini juga dikenal dengan istilah *last resort* yang berarti bahwa pemberian sanksi pidana harus dipergunakan sebagai upaya akhir ketika sanksi lain tidak dapat dilakukan.¹⁷ Akan tetapi UU No. 7 Tahun 2017 sebagaimana diubah dengan Perpu No. 1 Tahun 2022 memisahkan antara pelanggaran administrasi dengan pelanggaran pidana pemilihan umum. Pasal 460 UU No. 7 Tahun 2017 menyatakan bahwa pelanggaran administratif merupakan pelanggaran terhadap tata cara, prosedur atau mekanisme administrasi pelaksanaan pemilihan umum dan pelanggaran ini bukan merupakan tindak pidana pemilihan umum. Akibatnya penggunaan sanksi pidana dapat dilakukan tanpa terlebih dahulu menjatuhkan sanksi administrasi yang mungkin lebih efektif.

Dengan demikian tindak pidana pemilihan umum merupakan tindak pidana khusus. Kekhususan dari tindak pidana ini terletak pada adanya perbuatan curang dalam penyelenggaraan pemilihan umum maupun bentuk pelanggaran lainnya terhadap tahapan-tahapan pemilihan umum. Tindak pidana pemilihan umum berbeda dengan bentuk pelanggaran administrasi dan pelanggaran kode etik pemilihan umum. Pelaku dalam tindak pidana pemilihan umum tidak saja terbatas pada peserta pemilihan umum, lembaga dan panitia penyelenggara pemilihan umum, pejabat negara, pegawai negeri, anggota tentara dan kepolisian maun juga masyarakat umum.

¹⁵ M Djalil et al., "Karakteristik Tindak Pidana Pemilu (Pemilihan Umum) Dan Opsi Pembagiannya," *Belo* 8, no. 2 (2022). Hlm. 140-141.

¹⁶ Topo Santoso, *Hukum Pidana Suatu Pengantar* (Depok: Rajawali Press, 2020). Hlm. 127.

¹⁷ Panu Minkinen, "'If Taken in Earnest': Criminal Law Doctrine and the Last Resort," *The Howard Journal of Criminal Justice*, Vol. 45, No. 5 (2006). Hlm. 521-536.

B. Kampanye Negatif dan Kampanye Hitam

Penyebaran hoaks pada saat pemilihan umum berkaitan dengan kampanye negatif (*negative campaign*) dan kampanye hitam (*black campaign*). Menurut Wirdyaningsih, di Indonesia black campaign digunakan untuk menyebut kegiatan-kegiatan negative campaign dengan tujuan menjatuhkan lawan politik.¹⁸ Dalam undang-undang pemilihan umum kampanye negatif biasanya berkaitan dengan pelanggaran kode etik, pelanggaran administrasi maupun tindak pidana pemilihan umum.

Berbeda dengan pandangan Topo Santoso yang membedakan kedua bentuk kampanye tersebut berbeda. Kampanye negatif (*negative campaign*) merupakan kampanye yang dilakukan dengan menunjukkan kelemahan dan kesalahan lawan, misalnya dalam kampanye calon presiden mengumbar data utang luar negeri dari calon presiden lainnya yang merupakan petahana. Kampanye negatif tidak dilarang. Berbeda dengan kampanye hitam (*black campaign*) merupakan bentuk kampanye yang menuduh pihak lawan dengan tuduhan palsu, bohong tanpa disertai dengan bukti atau dengan menyampaikan hal-hal yang tidak memiliki relevansi dengan kapasitas calon peserta pemilihan umum. Misalnya tuduhan kepada salah satu calon presiden tidak pantas menjadi pemimpin karena agama dan rasnya.¹⁹ Kampanye hitam dilarang dalam Pasal 521 jo. 280 UU No. 7 Tahun 2017.

Menurut Lau dan Rovner tidak semua bentuk kampanye yang menyerang lawan politik dapat disebut sebagai kampanye negatif. Sangat sulit untuk menggeneralisir pernyataan-pernyataan negatif tentang lawan politik sebagai suatu kampanye negatif karena hal tersebut tergantung pada masing-masing individu pemilih. Setiap individu memiliki kadar toleransi yang berbeda terhadap

¹⁸ Humas Fakultas Hukum Universitas Indonesia, "Permasalahan Black Campaign dalam Pemilihan Umum: Wawancara dengan Wirdyaningsih, S.H., M.H." <https://law.ui.ac.id/permasalahan-black-campaign-dalam-pemilihan-umum-wawancara-dengan-wirdyaningsih-s-h-m-h/> diakses 1 Juni 2023.

¹⁹ Amalia Salabi, "Perihal Kampanye Negatif dan Kampanye Hitam, Apa Bedanya?" <https://rumahpemilu.org/perihal-kampanye-negatif-dan-kampanye-hitam-apa-bedanya/> diakses 1 Juni 2023. Pendapat Topo Santoso pada acara Seminar Nasional Politik Transaksional, Korupsi Politik, Kampanye Hitam pada Pemilu 2019 dalam Tinjauan Hukum Pidana pada tanggal 10 Oktober 2019.

pernyataan negatif yang diterimanya.²⁰ Akan tetapi dari tingkat keseriusannya, kampanye negatif tidak dilakukan dengan cara seperti kampanye hitam yang menfitnah dan menyebarkan kebohongan mengenai calon peserta pemilihan umum lainnya.

Dalam UU No. 7 Tahun 2017 sebagaimana diubah dengan Perpu No. 1 Tahun 2022 tidak mengenal istilah kampanye negatif maupun kampanye hitam. Akan tetapi pada Pasal 280 UU No. 7 Tahun 2017 mengatur kampanye-kampanye yang memuat pernyataan yang merugikan pihak lawan, membahayakan ketertiban umum dan keamanan negara. Pasal 280 ayat (1) huruf c melarang kampanye dengan menggunakan pernyataan yang menghina seseorang atau kelompok berdasarkan suku, ras, golongan atau peserta pemilihan umum lainnya. Pasal 280 ayat (1) huruf d melarang kampanye dengan menghasut dan mengadu domba orang maupun kelompok masyarakat. Pasal 280 ayat (1) huruf e melarang kampanye yang pernyataan-pernyataan yang mengganggu ketertiban umum. Pelanggaran terhadap ketentuan Pasal 280 ayat (1) huruf c, d dan e merupakan tindak pidana pemilihan umum sebagaimana diatur dalam Pasal 521 UU No. 7 Tahun 2017.

Pasal 521 UU No. 7 Tahun 2017 merupakan delik propria. Artinya tindak pidana ini hanya ditujukan khusus kepada pelaksana, peserta, maupun tim kampanye pemilihan umum. Pernyataan yang menghina orang atau kelompok, menghasut dan mengganggu ketertiban umum tersebut hanya bisa dilakukan oleh peserta dan tim kampanye pemilihan umum yang telah terdaftar pada KPU. Baik pelaksana, peserta, maupun tim kampanye pemilihan umum hanya dapat menyampaikan pernyataan menghina orang atau kelompok, menghasut dan mengganggu ketertiban umum tersebut pada saat pelaksanaan kampanye yang telah ditentukan oleh KPU.

Dengan demikian, UU No. 7 Tahun 2017 sebagaimana diubah dengan Perpu No. 1 Tahun 2022 tidak secara khusus mengatur mengkriminalisasi penyebaran hoaks pada saat pemilihan umum. Pasal 521 Jo. Pasal 280 ayat (1) huruf c, d dan e UU No. 7 Tahun 2017 melarang pernyataan yang menghina orang atau kelompok,

²⁰ Muhammad Rizaldi, "Pro Dan Kontra Black Campaign Dalam Pemilihan Umum Di Indonesia," *Fiat Justitia* 2, no. 2 (2014). hlm. 8. Muhammad Rizaldi mengutip pendapat Lau dan Rovner.

menghasut dan mengganggu ketertiban umum. Pernyataan ini merupakan bagian dari kampanye hitam (*black campaign*).

C. Hoaks sebagai Kampanye Hitam

Dalam perkembangannya hoaks pemilihan umum beredar secara massif, terutama melalui internet. Berdasarkan hasil penelitian dari Bradshaw dan Philip N. Howard²¹ serta *Centre for Innovation Policy and Governance*²² terdapat aktor pembuat hoaks melalui internet terutama pada saat dan menjelang pemilihan umum di Indonesia. Aktor-aktor ini memiliki tugas untuk menyusun strategi dan teknik propaganda di internet dan media sosial, membuat manipulasi konten, mengambil data secara ilegal dan menggerakkan pihak tertentu dengan konten-konten yang mereka buat. Para aktor tersebut bekerja secara berkelompok dan terorganisir dengan atau tanpa menerima imbalan uang untuk memfabrikasi dan menyebarkan hoaks. Tokoh politik maupun partai politik juga menggunakan jasa aktor-aktor tersebut. Produksi hoaks ini dilakukan untuk memanipulasi opini publik khususnya para pengguna internet dengan cara membuat konten yang berisi dukungan terhadap pihak tertentu, menyerang lawan politik, dan mendorong perpecahan di antara pengguna internet. Pola penyebaran berita bohong ini dilakukan dengan menggunakan akun robot (*bot*) maupun akun palsu yang khusus dibuat untuk menyebarkan berita-berita tersebut. Berbagai akun palsu ini diprogram untuk bekerja secara otomatis menghasilkan pesan, mengikuti akun pihak lain, membalas pesan atau komentar, serta membagikan hastag tertentu yang ditujukan kepada kelompok masyarakat tertentu.

Pemilihan umum yang demokratis merupakan landasan bagi pemerintahan yang memiliki legitimasi.²³ Pemilihan umum merepresentasikan pilihan rakyat

²¹ Samantha Bradshaw dan Philip N Howard, "The Global Disinformation Order 2019 Global Inventory of Organized Social Media Manipulation," *University of Oxford*, 2019. Hlm. 10-19.

²² Rinaldi Camil, Natasha Hassan Attamimi, dan Klara Esti, "Dibalik Fenomena Buzzer: Memahami Lanskap Industri Dan Pengaruh Buzzer Di Indonesia," *Centre for Innovation Policy and Governance*, 2017. Hlm. 24.

²³ Topo Santoso, "Peranan Hukum Pidana Dalam," Orasi Pada Upacara Pengukuhan Guru Besar Tetap dalam Ilmu Hukum Pidana Fakultas Hukum Universitas Indonesia tanggal 5 November 2014. Hlm. 12.

menunjukkan adanya pemerintahan demokratis karena pemerintahan tersebut dilakukan oleh rakyat untuk rakyat. Untuk itu rakyat harus dapat mengakses informasi dengan bebas dan benar untuk mengelola pilihan politiknya. Pilihan rakyat harus didasarkan pada kehendak bebas yang diperoleh dari informasi yang benar dan seimbang. Oleh karenanya adanya hoaks yang masif pada saat pemilihan umum merupakan suatu ancaman terhadap demokrasi. Hoaks akan menyesatkan pikiran dan mempengaruhi keputusan individu maupun kolektif pemilih. Pilihan pemilih tersebut didasarkan pada informasi yang bohong, salah dan tidak akurat. Hoaks harus diperlakukan sebagai suatu ancaman, yang merusak atau mengganggu partisipasi efektif dalam pemilihan umum.²⁴ Tindakan intervensi terhadap proses pemilihan umum merupakan perbuatan yang mengancam keamanan nasional sekalipun dampaknya kecil terhadap hasil pemilihan umum.²⁵

Perbuatan memfabrikasi dan menyebarkan hoaks yang menjatuhkan lawan politik maupun yang membuat ketidakpercayaan masyarakat mengenai hasil pemilihan umum merupakan suatu kampanye hitam (*black campaign*). Menurut Topo Santoso kampanye hitam dilakukan dengan menggunakan data yang tidak benar atau mengada-ada dengan tujuan untuk menghancurkan karakter seseorang.²⁶ Hoaks memuat sebagian atau seluruh data yang tidak benar. Beberapa hoaks disertai dengan link berita dari media siber untuk menakutkan pengguna internet bahwa pesan yang ia diterima benar dan dapat dipercaya. Link pemberitaan media siber tersebut berbentuk clickbait yang bertujuan untuk menyesatkan pembaca yang tidak teliti karena mengandung false connection.²⁷ Penghacuran karakter ini bukan saja ditujukan kepada individu tetapi pada partai peserta pemilihan umum maupun kepada institusi penyelenggara pemilihan umum maupun kepada pihak lain yang berpartisipasi terhadap pemilihan umum. Tujuannya tidak saja agar dapat

²⁴ Jeremy Horder, "Criminal Law at the Limit: Countering False Claims in Elections and Referendums," *Modern Law Review* 84, no. 3 (2021). Hlm. 429.

²⁵ The International Groups of Expert Editor at the Invitation of the NATO Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence General, *Tallinn Manual 2.0 On The International Law Applicable To Cyber Operations*, ed. Michael N Schmitt dan Liis Vihul (Cambridge: Cambridge University Press, 2017). Hlm. 319.

²⁶ Amalia Salabi, "Perihal Kampanye Negatif dan Kampanye Hitam, Apa Bedanya?"

²⁷ Claire Wardle, *Information Disorder* (London: FirstDraft, 2019). Hlm. 15.

memenangkan pemilihan umum, namun juga memimbulkan ketidakpercayaan publik terhadap tahap dan hasil pemilihan umum yang telah dilakukan dengan demokratis.

Dengan demikian perbuatan membuat dan menyebarkan hoaks pada saat pemilihan umum merupakan perbuatan yang mengancam demokrasi. Perbuatan ini merupakan perbuatan curang yang bertujuan memenangkan pemilihan umum dengan menjatuhkan lawan politik atau bertujuan untuk memimbulkan ketidakpercayaan publik terhadap pemilihan umum. Perbuatan membuat dan menyebarkan hoaks pada saat pemilihan umum merupakan bentuk kampanye hitam.

D. Kesulitan dalam Mengkriminalisasi Hoaks Pemilihan Umum

Terdapat kesulitan dalam mengkriminalisasi hoaks pemilihan umum. Kesulitan tersebut mengenai perumusan sebagai delik formil atau delik materil. Sulit untuk merumuskan hoaks pemilihan umum sebagai delik formil. Dalam delik formil, tindak pidana dirumuskan dengan melarang suatu perbuatan baik perbuatan aktif maupun perbuatan pasif.²⁸ Tidak seluruh pernyataan yang tidak benar atau kurang tepat merupakan pernyataan yang berbahaya sehingga harus dilarang. Sulit untuk menilai adanya bahaya dari pernyataan tidak benar dalam suatu kampanye hitam karena hal tersebut tergantung pada masing-masing individu pemilih. Apabila melarang suatu pernyataan politik karena adanya data atau informasi yang tidak benar saja, maka hal ini akan membatasi kebebasan berekspresi individu untuk mencari kebenaran dan dalam berpartisipasi aktif dalam demokrasi.

Di sisi lain terdapat kesulitan apabila perumusan dalam bentuk delik materil, tindak pidana yang dirumuskan dengan melarang suatu akibat yang dilarang.²⁹ Terdapat kesulitan dalam menilai adanya bahaya yang serius dan nyata pada hoaks pemilihan umum terhadap keamanan nasional. Khususnya, terhadap pernyataan-

²⁸ E Y Kanter dan S R Sianturi, *Asas-Asas Hukum Pidana Di Indonesia Dan Penerapannya* (Jakarta: Storia Grafika, 2002).Kanter and Sianturi. Hlm. 237.

²⁹ *Ibid.*

pernyataan bohong dan manipulatif namun tidak diikuti dengan adanya akibat langsung di masyarakat seperti terjadinya kekerasan atau kerusuhan. Menurut Simester dan von Hirsch,³⁰ terdapat kesulitan untuk mengkriminalisasi bahaya tidak langsung, terutama dalam menilai batas kerugian atau bahaya yang dapat dipidana dan membebankan tanggung jawab pidana terhadap bahaya akhir yang terjadi. Penyebaran hoaks melalui internet bertujuan untuk mempengaruhi pilihan pemilih dan tidak menyebabkan bahaya langsung bagi keamanan negara. Akan tetapi apabila dibiarkan penyebaran hoaks ini akan dapat menyebabkan terjadinya ancaman terhadap proses demokrasi. Dalam hal ini, sulit untuk menarik batas antara bahaya terhadap keamanan negara di satu sisi dengan adanya kritik terhadap pemilihan umum yang harus dilindungi sebagai bagian dari kebebasan berekspresi di sisi lain. Terdapat kesulitan untuk membebankan tanggung jawab pidana, ketika dalam suatu pernyataan tidak terdapat bentuk *normative involvement* atau keterlibatan normatif terhadap bahaya akhir (*eventually harm*) yang dilarang. Menurut Simester dan von Hirsch³¹ serta Ashworth dan Zedner,³² adanya *normative involvement* merupakan perwujudan dari niat jahat pelaku untuk menciptakan bahaya yang dilarang. Oleh karenanya, adanya pesan yang tidak benar dan tidak akurat mengenai pemilihan umum tanpa adanya ajakan untuk tidak menggagalkan pemilihan umum atau melakukan tindakan yang mengacaukan pemilihan umum atau melakukan perbuatan melawan hukum lainnya tidak memenuhi syarat untuk dapat dikriminalisasi.

Kesulitan lainnya dalam mengkriminalisasi hoaks pemilihan umum adalah perumusan sebagai delik *propria*. Apabila melihat perumusan tindak pidana kampanye hitam (*black campaign*), Pasal 521 Jo. Pasal 280 ayat (1) huruf c, d dan e UU No. 7 Tahun 2017, pelaku tindak pidana terbatas pada kepada pelaksana, peserta, maupun tim kampanye pemilihan umum. Dalam praktiknya penyebaran

³⁰ A P Simester dan Andreas von Hirsch, *Crimes, Harms, and Wrongs: On the Principles of Criminalisation* (Oxford: Hart Publishing, 2011). Hlm. 68-69.

³¹ *Ibid.*; dan RA Duff dan SE Marshall, "Remote Harms' and the Two Harm Principles," dalam *Liberal Criminal Theory: Essays for Andreas von Hirsch*, ed. A P Simester, A du Bois-Pedain, dan U Neumann (Oxford: Bloomsbury Publishing, 2014), 205–223. Hlm. 207-210.

³² Andrew Ashworth and Lucia Zedner, "Prevention and Criminalization: Justifications and Limits," *Criminal Law Review: An International and Interdisciplinary Journal* 15, no. 4 (2015): 542–71.

hoakss mengenai pemilihan umum bukan merupakan pelaksana, peserta, maupun tim kampanye pemilihan umum.

Ketika menempatkan perbuatan memfabrikasi dan menyebarkan hoaks sebagai tindak pidana pemilihan umum, bagian dari kampanye hitam (*black campaign*), terdapat keterbatasan jangka waktu. Perbuatan memfabrikasi dan menyebarkan hoaks hanya dapat dilakukan pada periode kampanye pemilihan umum. Faktanya, penyebaran hoaks yang memuat materi mengenai pemilihan umum sudah mulai sebelum masa kampanye pemilihan umum berlangsung. Menurut data dari Masyarakat Anti Fitnah Indonesia (Mafindo) jumlah hoaks mengenai politik terus meningkat menjelang pemilihan umum tahun 2019 lalu. Pada tahun 2018 jumlah hoaks mencapai 997 konten dimana 488 diantaranya merupakan hoaks politik, termasuk yang memiliki muatan mengenai pemilihan umum. Pada Januari 2019, sudah ada 109 hoaks dengan 58 hoaks bertema politik.³³ Hal ini menunjukkan bahwa penyebaran hoaks sudah dilakukan jauh sebelum periode kampanye maupun tahapan pelaksanaan pemilihan umum.

Dengan demikian, terdapat kesulitan dalam mengkriminalisasi perbuatan memfabrikasi dan menyebarkan hoaks pemilihan umum. Kesulitan pertama terkait perumusan tindak pidana sebagai delik formil atau delik materil dimana hal ini beririsan dengan pembatasan atas kebebasan berekspresi dan adanya bahaya yang jelas dan nyata terhadap keamanan nasional. Kesulitan kedua ketika hendak menempatkan perbuatan memfabrikasi dan menyebarkan hoaks sebagai bagian dari tindak pidana pemilihan umum. Dalam tindak pidana pemilihan umum terutama yang berkaitan dengan kampanye ada keterbatasan subjek hukum yang kiranya dapat ditempatkan sebagai pelaku kampanye hitam (*black campaign*) dan keterbatasan mengenai waktu tindak pidana dapat dilakukan, yang terbatas pada masa kampanye atau tahapan pelaksanaan pemilihan umum.

³³ Nurhadi Sucahyo, "Hoakss Makin Merajalela Jelang Pemilu" https://www.kominfo.go.id/content/detail/17270/hoakss-makin-merajalela-jelang-pemilu/0/sorotan_media diakses 1 Juni 2023.

Kesimpulan

Perbuatan memfabrikasi dan menyebarkan hoaks pemilihan umum merupakan bentuk perilaku yang tidak bermoral dan memiliki bahaya tidak langsung. Perilaku yang salah dari memfabrikasi dan menyebarkan hoaks pemilihan umum bukan saja tidak bermoral karena menyebarkan kebohongan kepada publik namun juga karena mengganggu proses demokrasi guna memperoleh legitimasi atas pemerintahan dan dewan perwakilan rakyat yang sah. Hoaks merupakan bagian dari kampanye hitam (*black campaign*) yang dilarang dalam pemilihan umum.

Terdapat kesulitan dalam melakukan kriminalisasi terhadap perbuatan memfabrikasi dan menyebarkan hoaks pemilihan umum. Pertama, kesulitan dalam menentukan adanya bahaya yang jelas dan nyata. Sekaligus bahaya dari memfabrikasi dan menyebarkan hoaks pemilihan umum akan menimbulkan ancaman terhadap keamanan nasional, akan tetapi sulit untuk menentukan adanya bahaya yang jelas dan nyata dari pernyataan bohong dan manipulatif namun tidak diikuti dengan adanya akibat langsung di masyarakat seperti terjadinya kekerasan atau kerusuhan. Kedua, kesulitan dalam membebaskan pertanggungjawaban pidana terhadap pelaku dengan bahaya akhir (*eventually harm*) yang dilarang apabila dalam pernyataan bohong tersebut tidak diikuti dengan adanya hasutan atau ajakan untuk benar-benar melakukan kecurangan pemilihan umum atau melakukan perbuatan yang mengguncang keamanan suatu negara. Ketiga, kesulitan ketika menempatkan perbuatan memfabrikasi dan menyebarkan hoaks sebagai tindak pidana pemilihan umum. Perbuatan memfabrikasi dan menyebarkan hoaks merupakan bagian dari kampanye hitam (*black campaign*) maka perbuatan ini seharusnya dilakukan oleh pelaksana, peserta pemilihan umum maupun tim kampanye dan waktu pelaksanaannya harus pada waktu khusus yang ditentukan baik oleh undang-undang maupun penyelenggara pemilihan umum. Akan tetapi dalam perkara-perkara penyebaran berita bohong mengenai pemilihan umum, baik pelaku dan waktu penyebaran hoaks tidak memenuhi kualifikasi tersebut.

Penyataan Konflik Kepentingan

Penulis menyatakan tidak ada konflik kepentingan dalam penerbitan artikel ini.

Informasi Pendanaan

Tidak ada

Referensi

- Alexander, L. A. "Freedom of Expression." In *Encyclopedia of Applied Ethics*, edited by Ruth Chadwick, 339–344. Cambridge, Massachusetts: Academic Press, 2012.
- Alexander, Larry. *Is There a Right of Freedom of Expression? Is There a Right of Freedom of Expression?* New York: Cambridge University Press, 2010.
- Andi Hamzah. *Asas-Asas Hukum Pidana*. Jakarta: Rineka Cipta, 2005.
- Ashworth, Andrew, and Lucia Zedner. "Prevention and Criminalization : Justifications and Limits." *Criminal Law Review: An International and Interdisciplinary Journal* 15, no. 4 (2015): 542–71.
- Bradshaw, Samantha, and Philip N Howard. "The Global Disinformation Order 2019 Global Inventory of Organised Social Media Manipulation." *University of Oxford*, 2019.
- Camil, Rinaldi, Natasha Hassan Attamimi, and Klara Esti. "Dibalik Fenomena Buzzer: Memahami Lanskap Industri Dan Pengaruh Buzzer Di Indonesia." *Centre for Innovation Policy and Governance*, 2017, 1–28.
- Claire Wardle. *Information Disorder*. London: FirstDraft, 2019.
- Djalil, M, Kholilu Rahman, Karakteristik Tindak, Pidana Pemilu, and Pemilihan Umum. "Karakteristik Tindak Pidana Pemilu (Pemilihan Umum) Dan Opsi Pembagiannya." *Belo* 8, no. 2 (2022): 136–48.
- Duff, RA, and SE Marshall. "Remote Harms' and the Two Harm Principles." In *Liberal Criminal Theory: Essays for Andreas von Hirsch*, edited by A P Simester, A du Bois-Pedain, and U Neumann, 205–23. Oxford: Bloomsbury Publishing, 2014.
- Eric Barendt. *Freedom of Speech*. New York: Oxford Univeristy Press, 2005.
- Ersan, Paramita, and Anna Erliyana. "Kualifikasi Hukum Pidana Khusus Terhadap Tindak Pidana Pemilu/Pilkada (Tinjauan Hukum Administrasi Negara)." *Palar | Pakuan Law Review* 4, no. 1 (2018): 1–23.
- Humas Fakultas Hukum Universitas Indonesia, "Permasalahan Black Campaign dalam Pemilihan Umum: Wawancara dengan Wirdyaningsih, S.H., M.H." <https://law.ui.ac.id/permasalahan-black-campaign-dalam-pemilihan-umum-wawancara-dengan-wirdyaningsih-s-h-m-h/> diakses 1 Juni 2023.
- Horder, Jeremy. "Criminal Law at the Limit: Countering False Claims in Elections and Referendums." *Modern Law Review* 84, no. 3 (2021): 429–55.

- Jones, Charles. "The Human Right to Subsistence." *Journal of Applied Philosophy* 30, no. 1 (2013): 57–72.
- Kanter, E Y, and S R Sianturi. *Asas-Asas Hukum Pidana Di Indonesia Dan Penerapannya*. Jakarta: Stroria Grafika, 2002.
- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2005.
- Muhammad Rizaldi. "Pro Dan Kontra Black Campaign Dalam Pemilihan Umum Di Indonesia." *Fiat Justitia* 2, no. 2 (2014): 5–21.
- Neuman, William Lawrence. *Social Research: Qualitative and Quantitative Approaches*. Seventh Ed. Edinburgh: Pearson Education Limited, 2003.
- Panu Minkkinen. "If Taken in Earnest': Criminal Law Doctrine and the Last Resort." *The Howard Journal of Criminal Justice* 45, no. 5 (2006): 521–36.
- Prakoso, Djoko. *Tindak Pidana Pemilu*. Jakarta: Sinar Harapan, 1987.
- Redaksi, CNBC Indonesia, "Kominfo Blak-Blakan Beda Hoaks Pemilu 2019 & 2024, Cek Datanya!", <https://www.cnbcindonesia.com/tech/20240214120640-37-514150/kominfo-blak-blakan-beda-hoaks-pemilu-2019-2024-cek-datanya> diakses 15 Februari 2024.
- Santoso, Topo. "Peranan Hukum Pidana Dalam," no. November (2014).
———. *Tindak Pidana Pemilu*. Jakarta: Sinar Grafika, 2006.
- Sidharta, Bernard Arief. *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum Sebuah Penelitian Tentang Fungsi Kefilsafatan Dan Sifat Keilmuan Hukum Sebagai Landasan Pengembangan Ilmu Hukum Nasional Indonesia*. Bandung: Mandar Maju, 1999.
- Simster, A P, and Andreas von Hirsch. *Crimes, Harms, and Wrongs: On the Principles of Criminalisation*. Oxford: Hart Publishing, 2011.
- Singleton, R, and B C Straits. *Approaches to Social Research*. Oxford: Oxford University Press, 2018.
- Soekanto, Soerjono. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI Press, 2007.
- Sucahyo, Nurhadi "Hoakss Makin Merajalela Jelang Pemilu" https://www.kominfo.go.id/content/detail/17270/hoakss-makin-merajalela-jelang-pemilu/0/sorotan_media diakses 1 Juni 2023.
- Sudarto. *Kapita Selekta Hukum Pidana*. Bandung: Alumni, 1983.
- The International Groups of Expert Editor at the Invitation of the NATO Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence General. *Tallinn Manual 2.0 On The International Law Applicable To Cyber OperationS*. Edited by Michael N Schmitt and Liis Vihul. Cambridge: Cambridge University Press, 2017.
- Topo Santoso. *Hukum Pidana Suatu Pengantar*. Depok: Rajawali Press, 2020.