

## ***Legal analysis of Black Campaigners***

**Hanafi**

Universitas Islam Madura (UIM) Pamekasan

*E-mail: hanafi\_as87@yahoo.com*

Approve	Review	Publish
2020-03-10	2020-03-10	2020-04-10

### ***Abstract***

*Election campaigns are part of the political education of the community and are carried out responsibly. The campaign contains material covering the delivery of the vision, mission and programs that will be carried out by political parties and election participants. Creativity in the self-promotion event is diverse and classified as unique, both in making campaign props, as well as campaigns in the form of speeches. Even now online media has become the main target in campaign implementation. This irregularity in the campaign adds to the existing conflict record in Indonesia. The conflict, which initially lived only among the government and political actors, spreads to a conflict driven by the people themselves (horizontal conflict).*

***Keywords:*** Legal analysis, Actors, and Black Campaigners.

## **Analisis Hukum Terhadap Pelaku Kampanye Hitam**

**Hanafi**

Universitas Islam Madura (UIM) Pamekasan

*E-mail: hanafi\_as87@yahoo.com*

### **Abstrak**

Kampanye Pemilu merupakan bagian dari pendidikan politik masyarakat dan dilaksanakan secara bertanggung jawab. Kampanye berisi materi yang meliputi penyampaian visi, misi dan program yang akan dijalankan baik oleh partai politik maupun oleh peserta Pemilu. Kreatifitas dalam ajang promosi diri menjadi beragam dan tergolong unik, baik itu dalam pembuatan alat peraga kampanye, maupun kampanye dalam bentuk orasi. Bahkan sekarang media *online*-pun menjadi sasaran utama dalam pelaksanaan kampanye. Penyimpangan dalam kampanye tersebut menambah catatan konflik yang ada di Indonesia. Konflik yang awalnya hidup hanya di kalangan pemerintah dan para pelaku politik saja, menyebar menjadi konflik yang dimotori oleh rakyat itu sendiri (konflik horizontal).

**Kata Kunci:** Analisis Hukum, Pelaku, dan Kampanye Hitam.

## PENDAHULUAN

Dalam pelaksanaan pemilihan umum (Pemilu) kita mengenal istilah kampanye/*campaign*. Kampanye Pemilu merupakan bagian dari pendidikan politik masyarakat dan dilaksanakan secara bertanggung jawab.<sup>1</sup> Kegiatan kampanye berisi materi yang meliputi penyampaian visi, misi dan program yang akan dijalankan baik oleh partai politik maupun oleh peserta Pemilu perseorangan. Metode kampanye dalam pasal 275 ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum,<sup>2</sup> meliputi kegiatan sebagai berikut:

- a. Pertemuan terbatas;
- b. Pertemuan tatap muka;
- c. Penyebaran bahan (kampanye Pemilu kepada umum);
- d. Pemasangan alat peraga di tempat umum;
- e. Media sosial;
- f. Iklan media massa cetak, media massa elektronik, dan internet;
- g. Rapat umum;
- h. Debat Pasangan Cdon tentang materi kampanye Pasangan Calon; dan
- i. Kegiatan lain yang tidak melanggar larangan Kampanye Pemilu dan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Seiring berkembangnya zaman, metode pelaksanaan kampanye menjadi berkembang. Kreatifitas dalam ajang promosi diri menjadi beragam dan tergolong unik, baik itu dalam pembuatan alat peraga kampanye, maupun kampanye dalam bentuk orasi. Bahkan sekarang

---

<sup>1</sup> Berdasarkan Pasal 267 ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan umum;

<sup>2</sup> Berdasarkan Pasal 275 Ayat (1), *ibid*

media *online*-pun menjadi sasaran utama dalam pelaksanaan kampanye. Perkembangan tidak hanya terjadi pada metode penyampaiannya saja, namun juga telah mencakup pada materi kampanye itu sendiri. Awalnya materi kampanye hanya berisi visi, misi, serta program yang akan dijalankan para peserta Pemilu. Namun sekarang, kampanye juga diisi dengan materi yang membahas tentang profil kandidat lainnya. Bahkan terkadang mengandung unsur fitnah dan/atau tentang isu yang dianggap fakta mengenai lawan politiknya, sehingga kampanye dijadikan alat untuk menjatuhkan lawan politik masing-masing. Pada akhirnya makna kampanye yang semula dilaksanakan demi pendidikan politik masyarakat diracuni oleh berbagai macam tindakan yang menyimpang.

Penyimpangan dalam kampanye tersebut menambah catatan konflik yang ada di Indonesia. Konflik pertama yang muncul akibat penyimpangan tujuan dan makna kampanye adalah berupa konflik vertikal,<sup>3</sup> dimana pemerintah dan jajarannya, serta para pelaku politik menjadi aktor dalam pertikaian yang ada. Sedangkan di sisi lain, mereka dihadapkan pada tanggung jawab terhadap pemenuhan kebutuhan masyarakatnya sendiri yang beraneka ragam.<sup>4</sup> Pertarungan politik dijadikan sebagai objek utama dalam menjalankan roda pemerintahan. Sementara itu, kebutuhan rakyat yang seharusnya menjadi prioritas utama dikesampingkan karena kepentingan individu dan golongan tertentu. Hal ini dapat mengancam konsistensi dan keutuhan sebuah bangsa terutama negara berkembang seperti Indonesia.

---

<sup>3</sup> Djamaruddin, deteksi dini terhadap kegiatan kampanye hitam mampu membangun etika politik, lemmnas, 2012, hal 2

<sup>4</sup> *ibid*

Konflik yang muncul akibat pertarungan politik secara menyimpang dalam pelaksanaan kampanye tidak hanya sampai disitu saja. Konflik yang awalnya hidup hanya di kalangan pemerintah dan para pelaku politik saja, menyebar menjadi konflik yang dimotori oleh rakyat itu sendiri (konflik horizontal). Konflik horizontal ini berawal dari dukungan politik rakyat terhadap peserta Pemilu yang dianggap layak memiliki jabatan dalam pemerintahan. Begitu beragamnya latar belakang dan tingkat sosial masyarakat, menjadikan pola pikir dan kebutuhan masyarakat lahir dalam bentuk yang beragam pula. Dengan demikian, pilihan politik masyarakatpun akan berbeda-beda sesuai dengan pola pikir dan kebutuhannya tersebut.

Konflik yang dimotori oleh rakyat tersebut juga sangat berpotensi menimbulkan perpecahan dan mengancam keutuhan bangsa dan negara. Dukungan politik yang berbeda-beda akan menimbulkan perdebatan panjang di kalangan masyarakat. Dukungan politik tersebut muncul sebagai bentuk dari hasil kampanye yang dilaksanakan oleh para peserta Pemilu demi meraih suara terbanyak. Perdebatan diperparah karena adanya penyimpangan terhadap pelaksanaan kampanye Pemilu. Hal ini akan memperpanjang rentetan konflik dikarenakan penyimpangan dalam pelaksanaan kampanye Pemilu. Terlebih lagi konflik ini muncul dengan menggunakan simbol-simbol etnis, agama, dan ras.

Seperti yang terjadi dalam Pemilu presiden pada tahun 2014 lalu yang banyak diwarnai oleh tindakan penyimpangan dalam kampanye. Seperti diketahui sebelumnya, beredar iklan yang berjudul "*rest in peace*" Jokowi (Presiden Republik Indonesia 2014-2019). Dalam iklan tersebut disebutkan bahwa Jokowi telah meninggal dunia pada tanggal 4 Mei 2014 pukul 15.30 WIB. Sang pembuat iklan juga menuliskan nama Ir.

Hambertus Joko Widodo dan Oey Hong Liong.<sup>5</sup> Kemudian di kubu Prabowo Subianto, melalui tim advokasinya mengaku juga diserang oleh beberapa isu yang bernada kampanye hitam. Isu-isu tersebut yakni pertama tentang keterlibatan Prabowo dalam penculikan dan kerusuhan pada tahun 1998.<sup>6</sup> Kedua, Prabowo meminta kewarganegaraan Jordania pada tahun 1999 yang dihembuskan akun twitter @partaisocmed.<sup>7</sup> Penyimpangan kampanye ini merupakan wujud dari konflik vertikal, dan mengakibatkan munculnya konflik horizontal. Bahkan akibat buruk dari hal ini adalah pertikaian yang terjadi dikalangan masyarakat hanya karena isu negatif yang belum pasti kebenarannya seperti yang terjadi di Jakarta, Rabu (11/02/2015), yakni perkelahian antara dua orang pemuda yang terjadi akibat isu yang beredar di *twitter*. Perkelahian ini diawali dengan perang mulut di media sosial yang berujung dengan adu otot di antara keduanya.<sup>8</sup>

Penyimpangan-penyimpangan kampanye semacam ini dikenal dengan istilah "*black campaign*" (kampanye hitam). Kampanye hitam sangat berperan penting dalam membangun opini negatif masyarakat terhadap peserta Pemilu sehingga membahayakan kehidupan berbangsa dan bernegara. Secara umum kampanye hitam dapat diartikan sebagai tindakan provokasi demi menjatuhkan lawan politik dengan menggunakan isu-isu yang tidak berdasar. Pada umumnya kampanye hitam memiliki ciri pokok yaitu berisi isu yang mengada-ada. Namun terkadang, kampanye hitam juga berisi satu atau dua fakta yang kemudian

---

<sup>5</sup> Arfianto purbalaksono, Update Indonesia, Journal Wacana Vol. VII, No. 11, 2014, hal 2

<sup>6</sup> Ibid

<sup>7</sup> ibid

<sup>8</sup> [www.setianews.com/2015/02/twitwar-isu-jokowi-dua-pria-duel-di.html?m=1](http://www.setianews.com/2015/02/twitwar-isu-jokowi-dua-pria-duel-di.html?m=1).

diolah sedemikian rupa untuk mengarahkan opini publik ke arah yang negatif.

Isu yang muncul dalam pelaksanaan Pemilu tidak hanya berupa kampanye hitam saja. Satu lagi isu yang dijadikan alat kampanye bagi para pelaku politik adalah *negative campaign* (kampanye negatif). Hadirnya metode kampanye negatif di ranah perpolitikan Indonesia menambah rangkaian topik perdebatan di kalangan pengamat dan ahli hukum. Sebagian ahli hukum berpendapat bahwa kampanye hitam dan kampanye negatif merupakan dua metode kampanye yang berbeda. Seperti yang disampaikan oleh Mahfud MD usai konfrensi pers di kantor MMD initiative, Jalan Dempo No.3 Matraman, Jakarta Pusat, Kamis 24/04/2014, “Enggak boleh itu kampanye hitam, kalau kampanye negatif itu boleh, kampanye negatif juga ada konsepnya.<sup>9</sup> Dalam wawancaranya beliau menegaskan bahwa tindakan kampanye hitam itu dilarang dan tidak boleh dipakai dalam pelaksanaan kampanye. Namun, tindakan kampanye negatif diperbolehkan karena menurutnya kampanye negatif memiliki konsep tersendiri dalam berkampanye.

Pada dasarnya, pendapat yang dikemukakan para ahli hukum mengenai diperbolehkannya pemakaian metode kampanye negatif dalam pelaksanaan kampanye politik tidak memiliki *legal opinion*. Sebab, sampai sekarang tidak ada satupun dari undang-undang yang berkaitan dengan pemilihan umum yang mengatur tentang kelegalan metode tersebut. Namun, perlu ditegaskan bahwa larangan tentang pemakaian metode kampanye negative tersebut juga tidak pernah diatur secara konkret dalam

---

<sup>9</sup> [www.merdeka.com/politik/mahfud-md-janji-takakan-black-campaign-tapi-negative-campaign.html](http://www.merdeka.com/politik/mahfud-md-janji-takakan-black-campaign-tapi-negative-campaign.html).

undang-undang maupun peraturan mengenai pemilihan umum di Indonesia.

## **PEMBAHASAN**

Pemilihan Calon Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota serta Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden tahun 2019, baru dimulai akan tetapi kampanye hitam dan kampanye negatif masih ada saja di social media dan di beberapa media mainstream lain.

Diluar dari itu semua, banyak yang belum memahami apa perbedaan antara kampanye hitam (black campaign) dan kampanye negative (negative campaign) . Pada intinya, kampanye hitam adalah kampanye yang ditujukan untuk menyerang dan menjelekkan pihak lawan dengan melemparkan isu yang tidak berdasarkan fakta/data yang benar. Sedangkan kampanye negatif adalah kampanye yang ditujukan untuk menyerang dan menjelekkan pihak lawan dengan berdasarkan fakta dan data yang ada.

Dalam ketentuan pasal 280 ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum,<sup>10</sup> “ Pelaksana, Peserta dan Tim Kampanye dilarang :

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

---

<sup>10</sup> Pasal 280 ayat (1) Undang-undang Nomor 7 tahun 2017 tentang Pemilihan umum

- b. Melakukan kegiatan yang membahayakan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- c. Menghina seseorang, agama, suku, ras, golongan, calon, dan/atau Peserta Pemilu yang lain;
- d. Menghasut dan mengadu domba perseorangan ataupun masyarakat;
- e. Mengganggu ketertiban umum;
- f. Mengancam untuk melakukan kekerasan atau menganjurkan penggunaan kekerasan kepada seseorang, sekelompok anggota masyarakat, dan/atau peserta Pemilu yang lain;
- g. Merusak dan/atau menghilangkan alat peraga kampanye Peserta Pemilu;
- h. Menggunakan fasilitas pemerintah, tempat ibadah, dan tempat pendidikan;
- i. Membawa atau menggunakan tanda gambar dan/atau atribut selain dari tanda gambar dan/atau atribut peserta pemilu yang bersangkutan; dan
- j. Menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya kepada peserta Kampanye;

Kendala yang berpotensi terjadi dalam penindakan kampanye hitam melalui media sosial, partai politik dan peserta pilkada tidak transparan dalam mendaftarkan akun-akun media sosial yang akan digunakan dalam berkampanye. "Kampanye hitam jelas tindak pidana pemilu, dan itu jelas diatur di undang-undang Pemilu. akun media sosial milik peserta pemilu yang secara resmi didaftarkan ke KPU sangat sedikit. Sementara itu, menurutnya, akun-akun lain yang tidak terdaftar dapat dimanfaatkan

sebagai bentuk penyebaran kampanye hitam, ujaran kebencian, dan berita palsu.

Misalnya kampanye hitam yang ditujukan ke Jokowi soal keturunan Cina dan kampanye negatif ke Prabowo soal pelanggaran HAM. Dan masih banyak contoh kampanye hitam dan kampanye negatif lain yang beredar di dunia maya, belum lagi kampanye hitam dan kampanye negative terhadap calon anggota legislative tahun 2019. hal ini diancam secara khusus dapat diberat dengan pasal 28 ayat (2) jo Pasal 45 ayat (2) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2016 Tentang Perubahan atas Undang-Undang 11 tahun 2008 tentang Transaksi dan Informasi Elektronik. “ancaman bagi pelaku black campaign adalah 6 tahun Penjara sebagaimana ketentuan Pasal 28 ayat (2) ungkap subditerektorat cyber crime polri, komisaris hatajulu.<sup>11</sup>

Model kampanye hitam dan kampanye negatif seperti diatas ramai berhemus pada saat masa Kampanye Pemilihan Presiden dan wakil Presiden tahun 2019, terutama di medsos atau dunia maya yang sedang berkembang belakangan ini, dan hal tersebut tentu saja merupakan larangan dalam pelaksanaan kampanye dan tentu saja mempunyai sanksi pidana sebagaimana ketentuan pasal 521 Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, “Setiap pelaksana, peserta, dan/atau tim Kampanye Pemilu yang dengan sengaja melanggar Larangan pelaksanaan kampanye Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 280 ayat (1) huruf a, huruf b, huruf c, huruf d, huruf e, huruf f, huruf g, huruf h, huruf i, atau huruf j dipidana dengan pidana penjara paling

---

<sup>11</sup> <http://solo.tribunnews.com/2018/03/09/ini-ancaman-hukum-pidana-bagi-pelaku-kampanye-hitam-pilkada-di-medsos>

lama 2 (dua) tahun dan denda paling banyak Rp24.000.000,00 (dua puluh empat juta rupiah).<sup>12</sup>

Guru Besar Ilmu Hukum Pidana Universitas Indonesia, Topo Santoso, menjelaskan beda kampanye negatif dengan kampanye hitam atau black campaign. Dalam hukum kepemiluan, kampanye negatif diizinkan, sedangkan kampanye hitam dilarang dan dapat dikenakan sanksi pidana sebagaimana tertuang di dalam Pasal 280 ayat (1) huruf c dan Pasal 521. Pasal 280 ayat (1) huruf c berbunyi, “menghina seseorang, agama, suku, ras, golongan, calon, dan/atau peserta pemilu yang lain.” Pasal 521, “Setiap pelaksana, peserta, dan/atau tim Kampanye Pemilu yang dengan sengaja melanggar larangan dalam Pasal 280 ayat (1) huruf a, b, c, d, e, f, g, h, i, atau j, dipidana penjara paling lama dua tahun dan denda paling banyak 24 juta rupiah.”

Jika kampanye negatif dilakukan dengan menunjukkan kelemahan dan kesalahan pihak lawan politik, maka kampanye hitam adalah menuduh pihak lawan dengan tuduhan palsu atau belum terbukti, atau melalui hal-hal yang tidak relevan terkait kapasitasnya sebagai pemimpin. Sebagai contoh, kampanye negatif dalam kontes pemilihan presiden (pilpres) dilakukan dengan mengumbar data hutang luar negeri petahana calon presiden (capres) oleh pihak lawan. Sementara contoh untuk kampanye hitam, menuduh seseorang tidak pantas menjadi pemimpin karena agama atau rasnya.

“Kampanye negatif ini aspek hukumnya sah saja. Bahkan, itu berguna membantu pemilih membuat keputusannya. Misal, ada berita yang menunjukkan data-data, misal hutang luar negeri, itu sah dan bisa

---

<sup>12</sup> ketentuan pasal 521 Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

saja dikeluarkan. Pemilih akan lebih cerdas memilih," jelas Topo pada seminar "Politik Transaksional, Korupsi Politik, dan Kampanye Hitam pada Pemilu 2019 dalam Tinjauan Hukum Pidana" di gedung Fakultas Hukum UI, Depok, Jawa Barat.<sup>13</sup>

Kegiatan Kampanye sendiri adalah kegiatan menjual produk, gagasan perubahan sosial, dan kandidat. Kampanye kandidat merupakan kampanye yang berorientasi bagi calon untuk kepentingan kampanye politik. Hal ini tentu saja berkaitan untuk mendapatkan dukungan dari pemilih atau pemegang hak suara. Namun pada kenyataannya sekarang ini banyak kegiatan kampanye yang dilakukan untuk menyerang lawan politiknya (attacking campaign). Kampanye menyerang terdapat dua jenis kampanye, yaitu black campaign dan negative campaign. Black Campaign merupakan model kampanye dengan cara membuat suatu isu atau gosip yang ditujukan kepada pihak lawan, tanpa didukung fakta atau bukti yang jelas (fitnah). Sedangkan Negative Campaign merupakan model kampanye yang lebih menonjolkan dari segi kekurangan lawan politik, dan dari apa yang telah disampaikan mempunyai bukti atau fakta yang jelas.

Kampanye politik selama ini hanya dilihat sebagai suatu proses interaksi intensif dari partai politik kepada publik dari kurun waktu tertentu menjelang pemilihan umum. Dalam definisi ini, "kampanye politik adalah periode yang diberikan oleh KPU kepada semua kontestan, baik partai politik maupun perseorangan, untuk memaparkan program-program kerja dan mempengaruhi opini publik sekaligus memobilisasi masyarakat agar memberikan suara kepada mereka sewaktu pencoblosan, Selama ini banyak kalangan yang hanya mengartikan kampanye politik

---

<sup>13</sup> <https://law.ui.ac.id/v3/perihal-kampanye-negatif-dan-kampanye-hitam-apa-bedanya>

sebagai kampanye pemilu. Pemahaman sempit tentang kampanye politik ini membuat semua partai politik dan kontestan individu memfokuskan diri pada periode kampanye pemilu belaka. Semua usaha, pendanaan, perhatian dan energi dan energi dipusatkan untuk mempengaruhi dan memobilisasi pemilih menjelang pemilu.

Kampanye hitam atau black campaign merupakan salah satu bentuk kampanye pemilu dan sebagai bagian dari strategi diversifikasi politik, image positif yang dimiliki kandidat dapat membantu untuk meyakinkan pemilih bahwa janji serta harapan politik yang diberikan benar-benar dimaksudkan untuk perbaikan bangsa dan negara, bukan untuk kepentingan politis saja. Sementara itu, image yang negatif akan semakin menyulitkan kandidat yang bersangkutan untuk meyakinkan pemilih bahwa program kerja yang disampaikannya benar-benar demi perbaikan kondisi masyarakat.

## **KESIMPULAN**

Black campaign menjadi suatu cerminan politik di Indonesia pada saat ini, dimana kampanye dilakukan tidak didasari sesuai dengan undang-undang dan etika yang berlaku. Kampanye merupakan suatu kegiatan dari calon, tim sukses partai atau kelompok-kelompok yang mendukung untuk meyakinkan masyarakat agar mau memilihnya untuk menjabat, dengan menawarkan atau menjanjikan apa yang akan dilakukan dalam program kerjanya. Kampanye yang positif tidak boleh dilakukan dengan cara menghina seseorang, ras, suku, agama, golongan. Calon atau peserta pemilu serta menghasut dan mengadu domba perseorangan ataupun masyarakat.

Akhirnya, di Indonesia fenomena black campaign terjadi karena tanpa disertai data dan fakta yang telah terbukti. Berbeda dengan negative campaign yang disertai bukti dan data yang jelas. Diproduksi dengan harapan untuk memenangkan perolehan suara dalam pemilu. Negative campaign secara rasional ingin mempengaruhi pemilih agar mempertimbangkan pilihannya terhadap para kandidat karena melihat kelemahan yang dimiliki oleh masing-masing kandidat. Kemudian lebih selektif dan bertanggung jawab atas pilihan yang mereka lakukan.

Selebihnya, kampanye negatif dan kampanye hitam memang sulit diantisipasi, dibuktikan dan ditindak terutama di medsos yang memang sedang digandrungi oleh masyarakat Indonesia belakangan ini.

## **DAFTAR PUSTAKA**

### **Buku**

Djamaluddin, deteksi dini terhadap kegiatan kampanye hitam mampu membangun etika politik, lemhamnas, 2012, hal 2

Arfianto purbalaksono, Update Indonesia, Journal Wacana Vol. VII, No, 11,2014, hal 2

### **Peraturan Perundang-Undangan**

Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2016 Tentang Perubahan atas Undang-Undang 11 tahun 2008 tentang Transaksi dan Informasi Elektronik;

Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum

### **Website**

[www.setianews.com/2015/02/twitwar-isu-jokowi-dua-pria-duel-di.html?m=1](http://www.setianews.com/2015/02/twitwar-isu-jokowi-dua-pria-duel-di.html?m=1)

[www.merdeka.com/politik/mahfud-md-janji-takakan-black-campaign-tapi-negative-campaign.html](http://www.merdeka.com/politik/mahfud-md-janji-takakan-black-campaign-tapi-negative-campaign.html)

<http://solo.tribunnews.com/2018/03/09/ini-ancaman-hukum-pidana-bagi-pelaku-kampanye-hitam-pilkada-di-medsos>