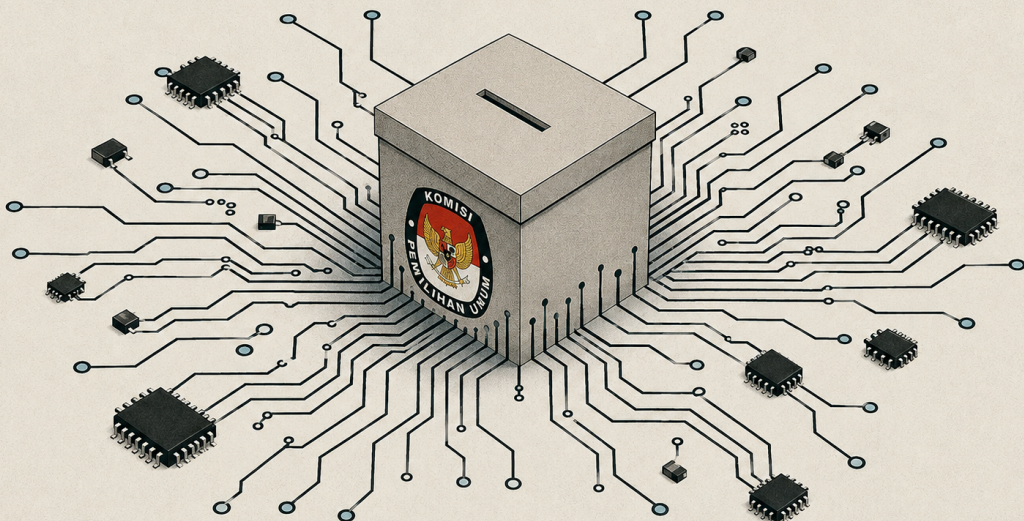




MENGISI CELAH REGULASI KAMPANYE DI ERA ARTIFICIAL INTELLIGENCE

ANALISIS DAN REKOMENDASI PENGATURAN AI
DALAM KAMPANYE ELEKTORAL DI INDONESIA

Kahfi Adlan Hafiz, Annisa Alfath, Dhivana A. R. L

MENGISI CELAH REGULASI KAMPANYE DI ERA ARTIFICIAL INTELLIGENCE

ANALISIS DAN REKOMENDASI PENGATURAN AI
DALAM KAMPANYE ELEKTORAL DI INDONESIA

Perludem, 2026



Mengisi Celah Regulasi Kampanye di Era Artificial Intelligence

Analisis dan Rekomendasi Pengaturan AI
dalam Kampanye Elektoral di Indonesia

Penulis

Kahfi Adlan Hafiz
Annisa Alfath
Dhivana A. R. L

Editor

Nurul Amalia Salabi

Desain & Layout

Faiza Nairurrahma Pambudi

Penerbit

Perludem, Jl. Tebet Timur IV B, No.14,
Tebet, Jakarta, 12820.



Perludem adalah organisasi nirlaba mandiri yang menjalankan riset, advokasi, pemantauan, pendidikan, dan pelatihan di bidang pemilihan dan demokrasi untuk pembuat kebijakan, penyelenggara, peserta, dan pemilih, yang sumber dananya berasal dari penggalangan serta bantuan lain yang tidak mengikat.

KATA PENGANTAR

Kehadiran *artificial intelligence* (AI) telah mengubah lanskap demokrasi elektoral di banyak negara, termasuk Indonesia. Di Albania, tiga orang ahli teknologi membuat calon walikota diberi nama TirANA (Tirana Algorithmic Neural Assistant) untuk didaftarkan ke Central Election Commission (CEC).¹ Mantan Perdana Menteri Pakistan Imran Khan, menggunakan AI untuk membuat kloning suara untuk berkampanye dari balik jeruji besi.² Di Indonesia publik dikejutkan dengan kemunculan Presiden kedua, Soeharto, yang mengkampanyekan Golkar dengan menggunakan teknologi deepfake.³

Karakter kampanye yang pada awalnya berbasis tatap muka di dunia nyata, mulai bergeser ke dunia maya. *AI-driven campaign* atau kampanye berbasis AI mempermudah kontestan pemilu untuk menjangkau pemilih tanpa harus bertemu secara fisik. Generative AI atau GenAI membuat konten atau iklan kampanye dapat diproduksi secara otomatis, cepat, murah, bahkan dalam skala besar untuk disebarluaskan di media sosial (Guardian, 2024).

Dengan pesan kampanye yang dipersonalisasi yang didistribusikan melalui platform media sosial, membuat kandidat maupun pemilih bisa berinteraksi langsung tanpa adanya batasan waktu maupun jarak. Data We Are Social 2026 menunjukkan bahwa lebih dari satu miliar penduduk dunia adalah pengguna media sosial atau dua dari tiga orang menggunakan media sosial dalam kehidupan sehari-hari. Di Indonesia, survei yang dilakukan litbang Kompas menjelang Pemilu 2024 menunjukan 29,4 persen responden mengakui menggunakan media

1 lihat AI ‘Candidate’ Proposed for Albania Mayoral Election | Balkan Insight

2 lihat Imran Khan: Pakistan ex-PM used artificial intelligence Namun demikian, terdapat persoalan etik yang ditimbulkan oleh penggunaan AI di pemilu, salah satunya adalah manipulasi persepsi atau cara pandang pemilih terhadap kandidat. to campaign from jail

3 lihat Pemilu 2024: Soeharto ‘dihidupkan lagi’ melalui AI, ajak coblos Golkar - Apakah ampuh mendongkrak elektabilitas partai? - BBC News Indonesia

sosial untuk melihat konten terkait pemilu.⁴

Algoritma yang merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari AI digunakan untuk mengklasifikasi informasi, mempesonilasi hasil pencarian, merekomendasikan konten, hingga menyarankan koneksi sosial (Prado, 2022; Nunez *et.al.*, 2026). Algoritma tidak sekadar menjangkau pemilih, ia turut membentuk isi dan sasaran pesan politik yang diterima oleh setiap individu. Tidak heran kemudian sering kali pemilih merasa memiliki hubungan emosional dengan kandidat di pemilu sekalipun hanya melihat pesan gambar ataupun video di media sosial tanpa bertemu langsung.

Namun demikian terdapat persoalan etik yang ditimbulkan dari penggunaan AI di pemilu salah satunya adalah manipulasi persepsi atau cara pandang pemilih terhadap kandidat. Pada Pemilu 2019, sekalipun kehadiran AI di pemilu belum semasif hari ini, terdapat gugatan hasil pemilu ke Mahkamah Konstitusi terhadap salah satu calon anggota DPD di Provinsi Nusa Tenggara Barat (NTB) karena menggunakan foto hasil editan di kampanye dan surat suara.⁵ Sekalipun gugatan ini ditolak, fenomena ini menunjukkan adanya upaya untuk memengaruhi pemilih dengan menampilkan citra diri kandidat yang diedit menggunakan teknologi informasi.

Pada Pemilu 2024, mayoritas calon presiden dan wakil presiden, termasuk banyak calon kepala daerah, menggunakan AI untuk membuat avatar atau foto profil visual yang unik berbentuk animasi, gaya lukisan, atau foto profesional. Hal ini dilakukan untuk menarik perhatian pemilih pemula yang menjadi mayoritas pemilih di Pemilu 2024. Tidak hanya berhenti disitu, kehadiran AI digunakan juga untuk mengaburkan informasi dalam bentuk kampanye negatif dan hitam (*black campaign*) yang berujung pada disinformasi untuk menjatuhkan lawan politiknya

Situasi ini semakin membawa pemilih ke dalam era “*post-truth society*” di mana kebenaran yang nyata, “*objective facts*”, kurang berpengaruh dalam membentuk opini, emosi, dan keyakinan publik. Kondisi ini disebut sebagai “*Infoxification*” ketika terjadi pencemaran ruang informasi yang tidak akurat, manipulatif, bahkan menyesatkan sehingga menyulitkan pemilih untuk membentuk penilaian politik berdasarkan informasi yang utuh dan objektif (Alvim *et al.*, 2023; Nunez *et al.*, 2026). Di tengah

4 lihat Media Sosial Pengaruhi Pemilih pada Pemilu 2024

5 lihat Ketika Foto Editan Terlalu Cantik Jadi Dalil Sengketa Pileg

situasi yang berpotensi semakin menyesatkan pemilih dalam menerima informasi ini, pertanyaannya: bagaimana seharusnya AI diatur?

Regulasi pemilu di Indonesia belum sama sekali mengatur penggunaan AI dalam kampanye pemilu. Undang-undang pemilu yang ada baru mengatur bahwa metode kampanye dapat dilakukan melalui media daring tanpa memberikan panduan atau larangan yang spesifik. Pasca Pemilu 2024, Mahkamah Konstitusi mengeluarkan putusan 166/PUU-XXI/2023 yang melarang penggunaan AI untuk foto/gambar tentang dirinya yang direayasa/dimanipulasi secara berlebihan karena memberikan informasi yang tidak benar dan dapat merusak kemampuan pemilih untuk mengambil keputusan secara berkualitas.

Namun demikian, berdasarkan pengalaman Pemilu 2024 lalu, GenAI tidak hanya digunakan untuk mengubah citra diri dalam bentuk foto/gambar kandidat saja, melainkan juga dalam bentuk lainnya yang tidak selalu menunjukkan foto/gambar kandidat. Untuk itu, buku “Mengisi Celah Regulasi Kampanye di Era Artificial Intelligence” ini berusaha menawarkan cara pandang yang komprehensif dalam mengatur penggunaan AI dalam pemilu.

Buku ini memberikan penjelasan tentang bagaimana seharusnya AI diatur dalam kampanye pemilu dalam tiga aspek. Pertama, *campaign operation* yang membahas bagaimana AI perlu diatur untuk keperluan kampanye, mulai dari pembuatan materi kampanye, analisis data dan sentimen, hingga penyusunan strategi kampanye. Kedua, *voter outreach*, yang membahas bagaimana AI perlu diatur untuk menjangkau pemilih dengan mempromosikan dan membentuk preferensi pemilih tanpa mencederai ruang kemerdekaan pemilih dalam menentukan pilihannya. Ketiga, *deception*, di mana pemanfaatan AI perlu diatur secara terperinci agar tidak menimbulkan disinformasi.

Rekomendasi yang disusun dalam buku ini tidak hanya berdasarkan analisis realitas yang terjadi di Indonesia, tetapi juga praktik yang terjadi di negara lain. Dengan menggunakan pendekatan perbandingan politik di negara-negara yang sudah terlebih dahulu mengatur penggunaan AI, rekomendasi yang ditawarkan dalam buku menjadi jauh lebih berdasarkan *evidence-based policy*. Selamat membaca.

Heroik M Pratama

Direktur Eksekutif Perludem

DAFTAR ISI

Pengantar	v
1. Pendahuluan	1
1.1. Latar Belakang	1
1.2. Tinjauan Pustaka	6
1.2.1. AI, Disinformasi, dan Kampanye Pemilu	6
1.2.2. Evolusi Kampanye Elektoral: Dari Pramodern ke AI-Driven Campaign	10
1.2.3. Tipologi Penggunaan AI dan Problem Etik Kecerdasan Buatan dalam Kampanye	14
1.3. Metodologi	18
1.3.1. Desain dan Pendekatan Penelitian	18
1.3.2. Kerangka Analisis	18
1.3.3. Teknik Analisis Data	21
1.3.4. Objek Analisis Komparatif	21
1.3.5. Teknik Pengumpulan Data	22
2. Citra yang Manipulatif: Kampanye AI, Manipulasi Pemilih, dan Echo Chamber di Pemilu 2024	23
2.1. Operasi Kampanye: AI Sebagai Alat Kerja Internal	24
2.2. Penjangkauan Pemilih: Dari Produksi Konten Hingga Microtargeting	25
2.3. Taktik Manipulasi: Ketika Penjangkauan Pemilih Bergeser Menjadi Penipuan (Deception)	26
2.4. Kebenaran yang Semu: Distorsi Realitas, Polarisasi, Kekerasan Politik, dan Ketimpangan akibat Kampanye AI	28
2.4.1. Distorsi informasi dan Manipulasi Otonomi Pemilih	29
2.4.2. Polarisasi warga	33
2.4.3. Ketimpangan Kompetisi dan Kekerasan Politik	35
3. Utak-Atik Pengaturan AI dalam Kampanye Elektoral di Indonesia	39
3.1. Menelusuri Jejak AI dalam Instrumen Hukum Pemilu di Indonesia Strategi Nasional Kecerdasan Artifisial Indonesia 2020–2045	39
3.1.1. Buku Putih Peta Jalan Kecerdasan Artifisial Nasional (2025)	40
3.1.2. Surat Edaran Menteri Kominfo Nomor 9 Tahun 2023	41
3.1.3. Konsep Pedoman Etika Kecerdasan Artifisial (2025)	41

3.1.4.	UU Nomor 1 Tahun 2024	42
3.1.5.	UU Nomor 27 Tahun 2022	42
3.1.6.	Putusan MK No.166/PUU-XXI/2023	43
3.1.7.	PKPU Nomor 15 Tahun 2023	44
3.1.8.	Perbawaslu Nomor 16 Tahun 2023	44
3.2	Memetakan Kekosongan: Tipologi Intervensi Regulatoris dalam Instrumen Hukum AI di Indonesia	45
4.	Ragam Pendekatan Regulasi AI dalam Pemilu: Komparasi Praktik Baik dari Negara Lain	49
4.1.	Pendekatan Regulasi: Soft Law, Hard Law, dan Hybrid Law	50
4.1.1.	Soft Law	50
4.1.2.	Hard Law	54
4.1.3.	Hybrid Law	62
4.2.	Analisis Kecenderungan dan Tren Pengaturan AI dalam Pemilu di Negara Komparasi	68
4.2.1.	Hybrid Law: Ketika Soft dan Hard Law Berjalan Berdampingan	68
4.2.2.	Tren Adopsi Tiga Tipe Intervensi Regulatoris	68
4.2.3.	Pola Adopsi Pengaturan AI dalam Pemilu: Tersebar (Dispersed) dan Terkonsentrasi (Concentrated)	70
5.	Analisis Celah Regulasi: Posisi Indonesia dan Arah Pembenahan Kebijakan	73
5.1.	Posisi Indonesia Saat Ini	73
5.1.1.	Nihilnya Kewajiban Transparansi (Disclosure Requirements)	73
5.1.2.	Pelarangan atau Pembatasan Konten Sintesis yang Sempit	75
5.1.3.	Kekosongan Rezim Pengaturan Sistem AI atau Platform	76
5.2.	Arah Pembenahan Kebijakan: Rekomendasi Kami	78
5.2.1.	Menambahkan Kewajiban Transparansi (Disclosure Requirements)	78
5.2.2.	Memperluas Pelarangan atau Pembatasan Konten Sintesis	81
5.2.3.	Menagih Akuntabilitas Pengembang Sistem AI dan maupun Platform Digital	109
6.	Penutup	115
6.1.	Kesimpulan	115
	Referensi	117
	Profil Penulis	125

1. Pendahuluan

1.1. Latar Belakang

Poster-poster kampanye pemilu yang dibuat oleh *artificial intelligence* (AI) atau kecerdasan buatan (selanjutnya disebut AI) semakin memenuhi jalanan kota-kota besar di Indonesia. Pemilu 2024 memang menandai masifnya penggunaan AI dalam memproduksi konten kampanye, yang tak hanya terlihat di media-media digital, namun juga terlihat secara fisik, mulai dari *banner* atau spanduk kecil yang ditempelkan secara ilegal di pepohonan, hingga di videotron besar dengan tarif ratusan juta sekali tayang ([Khoirunikmah, 6 Januari 2024](#)). Konten kampanye yang dibuat AI menghasilkan gambar-gambar yang ciamik, bahkan mampu mengubah citra diri para peserta pemilu menjadi gambar karikatur imut dan lucu ala AI.

Dalam pemilu Indonesia, AI sejatinya telah digunakan dalam kampanye bahkan sejak platform-platform *AI-generated* seperti ChatGPT, Claude, atau Gemini belum lahir ([IntuitionLabs, 2026](#)). Media sosial seperti Facebook, Instagram, dan X telah lama menggunakan algoritma sebagai cara mereka meningkatkan keterlibatan pengguna (*user engagement*). Model bisnis semacam ini juga turut berdampak pada gaya komunikasi politik dalam kampanye elektoral, yang lebih terpersonalisasi dan menggunakan sentimen emosi, di mana tim relawan digital sudah bekerja dengan mesin untuk memanfaatkan algoritma media sosial dalam menyebarkan konten kampanye ([Sianipar et al., 2021](#)).

Faktanya, lanskap kampanye elektoral di seluruh dunia memang berubah seiring dengan perkembangan teknologi digital dan teknologi informasi. Kampanye politik tidak lagi hanya dilakukan melalui rapat umum, alat peraga, media cetak, radio, dan televisi, tetapi semakin bergantung pada platform digital, seperti media sosial, aplikasi

percakapan, platform berbagi video, mesin pencari, serta berbagai perangkat pengolahan data. Dengan demikian, transformasi tersebut tidak sekadar menambah saluran baru bagi peserta pemilu untuk menyampaikan pesan politik., tetapi juga mengubah cara pesan kampanye diproduksi, disebarluaskan, ditargetkan, dan diterima oleh pemilih (Masaaki & Akihiro, 2022).

Perubahan tersebut semakin relevan dalam konteks Indonesia karena Pemilu 2024 berlangsung di tengah masyarakat yang memiliki konektivitas digital yang tinggi. Komisi Pemilihan Umum (KPU) menetapkan sebanyak 204.807.222 pemilih dalam Daftar Pemilih Tetap (DPT) Pemilu 2024 (KPU, 2023). Pada tahun yang sama, Asosiasi Penyelenggara Jasa Internet Indonesia (APJII) memperkirakan jumlah pengguna internet di Indonesia telah mencapai 221.563.479 orang atau sekitar 79,5 persen dari jumlah penduduk Indonesia. Pengguna internet tersebut didominasi oleh generasi Z sebesar 34,40 persen dan generasi milenial sebesar 30,62 persen. Dengan demikian, kedua kelompok tersebut secara bersama-sama mencakup sekitar 65,02 persen pengguna internet Indonesia (APJII, 2024). Data tersebut menunjukkan bahwa ruang digital telah menjadi bagian penting dari lingkungan informasi politik, khususnya bagi kelompok usia yang secara intensif menggunakan internet dan media sosial untuk memperoleh informasi, berkomunikasi, serta mengikuti isu publik.

Media sosial mempunyai posisi penting dalam perubahan tersebut. Melalui media sosial, peserta pemilu dapat berkomunikasi secara langsung dengan pemilih, menyebarkan materi kampanye dengan cepat, mengukur respons pengguna, serta menyesuaikan pesan berdasarkan isu dan kelompok sasaran. Namun, informasi yang diterima pengguna tidak hanya ditentukan oleh urutan waktu, melainkan juga oleh algoritma platform yang menyeleksi dan merekomendasikan konten berdasarkan minat, serta pola interaksi pengguna. Oleh karena itu, platform menjadi aktor yang turut memengaruhi konten politik yang terlihat oleh publik dan menentukan seberapa luas penyebarannya melalui algoritma berbasis AI (Golino, 2021).

Algoritma rekomendasi konten tersebut bekerja di dalam model bisnis platform yang bertumpu pada riwayat interaksi pengguna terhadap ragam konten, (Darani & Aghaie, 2024) *completion rate* atau lama waktu yang dihabiskan pengguna untuk menonton sebuah konten, riwayat

pencarian pengguna, juga laporan pelanggaran terhadap suatu konten. Variabel-variabel inilah yang menjadi basis resep algoritma rekomendasi konten, yang dijalankan dengan model AI prediktif atau *predictive AI-based algorithm* (Darani & Aghaie, 2024). Dalam banyak kasus, platform memang terbukti mempromosikan konten-konten yang menarik secara emosional (Amnesty International, 2022). Oleh sebab itu, konten yang memperoleh visibilitas tinggi belum tentu merupakan informasi yang paling penting bagi kepentingan publik. Konten yang emosional, kontroversial, atau mampu menghasilkan keterlibatan tinggi dapat memperoleh jangkauan yang lebih luas. Dampaknya, konten-konten edukatif yang telah dipublikasikan oleh aktor-aktor masyarakat sipil atau organisasi pendidikan pemilih tidak selalu mendapatkan visibilitas atau amplifikasi yang tinggi. Inilah salah satu dampak AI prediktif terhadap penyebaran informasi selama pemilu di suatu negara.

Dalam model bisnis AI lainnya, yaitu *generative AI* atau AI generatif, AI memungkinkan aktor-aktor politik untuk menggunakan sistem komputasional guna menghasilkan konten, mengolah data, membaca kecenderungan percakapan publik, mempersonalisasi pesan, dan mengotomatisasi interaksi dengan pemilih. AI generatif secara khusus dapat menghasilkan teks, gambar, audio, dan video berdasarkan pola yang dipelajari dari kumpulan data dalam skala besar. Hasilnya, dalam keadaan tertentu bahkan dapat menyerupai konten yang dibuat oleh manusia (Arguedas & Simon, 2023).

Penggunaan AI generatif dalam kampanye pemilu pun tidak hanya berbentuk *deepfake* yang dapat mengelabui pemilih melalui manipulasi gambar dan suara, tetapi juga AI dapat digunakan untuk membangun sistem komunikasi politik dengan konstituen. AI pun dapat membantu peserta pemilu memproduksi informasi dengan lebih cepat dan dengan biaya yang lebih rendah. Dalam konteks yang lebih luas, AI dapat dimanfaatkan untuk mendukung pendidikan pemilih (Arguedas & Simon, 2023).

Ragam penggunaan AI tersebut terlihat dalam Pemilu 2024 di Indonesia. Tim kampanye Prabowo Subianto-Gibran Rakabuming Raka menggunakan ilustrasi berbasis AI untuk memperkuat citra “gemoy” dan menampilkan persona politik yang lebih ramah. Kader Partai Golkar, Erwin Aksa, juga mengunggah video AI yang menampilkan sosok Soeharto seolah-olah menyampaikan ajakan memilih calon Golkar. Sementara itu,

Tim Pemenangan Nasional Ganjar Pranowo-Mahfud MD meluncurkan Ganjar Twin AI dan beberapa aplikasi digital untuk menyampaikan informasi mengenai visi, misi, dan program kepada pemilih (Megashift Fisipol UGM, 2024; BBC News Indonesia, 2024; Bisnis.com, 2024). Selain itu, aktor politik telah menggunakan iklan politik bertarget di platform media sosial yang menggunakan algoritma dalam distribusi konten kepada audiens. Algoritma ini digunakan untuk menyegmentasikan pengguna ke dalam kelompok-kelompok pemilih tertentu. Misalnya, pemilih muda menerima konten yang berbeda dengan pemilih berusia tua, atau pemilih urban mendapatkan isu yang berbeda dengan pemilih di pedesaan. Algoritma platform kemudian mengoptimalkan distribusi konten kepada pengguna yang dianggap paling mungkin tertarik atau terpengaruh. Teknik ini telah terbukti efektif di banyak studi ([Matz, Kosinski, Nave & Stillwell, 2017](#); [Hu, 2020](#); [Zarouali, Dobber, De Pauw, & de Vreese, 2022](#)), sehingga banyak aktor politik yang tertarik untuk turut berkampanye melalui iklan politik bertarget

Ketiga fenomena tersebut menggambarkan keragaman penggunaan AI dalam Pemilu 2024. Konten pasangan calon (paslon) presiden dan wakil presiden Prabowo-Gibran menunjukkan penggunaan AI untuk pembentukan citra kandidat. Video Presiden Soeharto (1967-1998) oleh Partai Golkar menunjukkan penggunaan teknologi untuk mengimitasi figur politik dan menyampaikan pesan yang tidak pernah diucapkan secara langsung oleh figur tersebut, serta membangun narasi untuk memengaruhi pemilih. Aplikasi paslon presiden dan wakil presiden Ganjar-Mahfud menunjukkan penggunaan AI sebagai sarana penyampaian informasi dan interaksi dengan pemilih. Perbedaan tersebut memperlihatkan bahwa penggunaan AI dalam kampanye memiliki tujuan, bentuk, dan tingkat risiko yang tidak seragam.

Sayangnya, meskipun penggunaan AI dalam Pemilu 2024 sudah sedemikian masif, Indonesia belum memiliki kerangka yang secara khusus dan komprehensif mengatur penggunaan AI dalam kampanye elektoral. Sejumlah aturan yang telah ada seperti Undang-Undang (UU) Pemilu, UU Perlindungan Data Pribadi (PDP), dan peraturan teknis oleh penyelenggara pemilu, memang dapat bersinggungan dengan penggunaan teknologi dalam kampanye. Namun, pengaturannya masih tersebar dan belum menjawab secara jelas definisi penggunaan AI, kewajiban pelabelan atau pengungkapan, tanggung jawab peserta pemilu, konsultan politik atau konsultan komunikasi dan platform

digital, serta pencatatan belanja teknologi AI dalam laporan dana kampanye.

Satu-satunya perkembangan hukum terkait penggunaan AI di pemilu diejawantahkan melalui Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor 166/PUU-XXI/2023 yang dibacakan pada Januari 2025. Dalam Putusan ini, MK memberikan pemaknaan terhadap frasa “citra diri” dalam UU Pemilu dengan menegaskan bahwa foto atau gambar peserta pemilu harus orisinal dan terbaru, serta tidak direkayasa atau dimanipulasi secara berlebihan dengan bantuan teknologi AI. Menurut MK, manipulasi semacam itu dapat menghasilkan informasi yang tidak benar bagi pemilih dan bertentangan dengan asas pemilu yang bebas, jujur, dan adil.

Putusan tersebut menjadi preseden penting, tetapi belum membentuk kerangka pengaturan AI dalam kampanye yang dibutuhkan. Cakupannya masih berfokus pada foto atau gambar peserta pemilu dan menggunakan ukuran “manipulasi secara berlebihan” yang memerlukan indikator lebih lanjut. Selain itu, masalah penggunaan AI di kampanye seperti penggunaan audio atau video buatan *deepfake*, pembuatan *chatbot*, pemfilan pemilih berbasis data pribadi, *political microtargeting ads* atau iklan politik bertarget, tanggung jawab platform, serta konten yang dibuat oleh pihak di luar struktur tim kampanye resmi, masih tanpa pengaturan. Oleh karena itu, diperlukan pengaturan yang proporsional, komprehensif, dan dapat ditegakkan. Pengaturan perlu menjamin kebebasan berekspresi, namun harus beriringan dengan penjaminan hak atas informasi, privasi, perlindungan data pribadi, dan kebebasan memilih. Ketidakjelasan batas tersebut berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum, sekaligus membuka ruang bagi pembatasan yang terlalu ketat.

Situasi ini menunjukkan bahwa kerangka hukum dalam mengatur penggunaan AI di kampanye elektoral menjadi sangat krusial. Oleh karena itu, riset ini hendak menginisiasi kerangka yang tepat untuk memberikan landasan hukum dalam penggunaan AI di kampanye, termasuk rekomendasi bentuk dan substansi peraturan, serta aktor-aktor yang terlibat. Kami fokus untuk menelaah tiga hal. *Pertama*, praktik penggunaan AI dan dampak negatifnya terhadap demokrasi selama kampanye Pemilu 2024. *Kedua*, praktik baik di beberapa negara yang melaksanakan *super election* di 2024. *Ketiga*, kerangka regulasi untuk penggunaan AI dalam pemilu di Indonesia berdasarkan hasil evaluasi

dan pelajaran dari Indonesia dan beberapa negara. Dengan demikian, riset ini disusun untuk menjawab tiga rumusan masalah sebagai berikut.

1. Bagaimana pengaturan penggunaan AI dalam kampanye elektoral di Indonesia?
2. Bagaimana praktik baik pengaturan penggunaan AI dalam kampanye elektoral di negara atau wilayah lain?
3. Apa rekomendasi kebijakan pengaturan penggunaan AI dalam kampanye elektoral yang baik untuk diterapkan di Indonesia?

Mengacu pada ketiga pertanyaan riset tersebut, kami menulis laporan ini dalam tiga bagian. *Pertama*, evaluasi terhadap penggunaan AI di beberapa kampanye pemilu terakhir di Indonesia, terutama Pemilu 2024. Pada bagian ini, kami mengevaluasi penggunaan AI dalam model AI generatif yang memproduksi konten-konten kampanye, serta model AI prediktif yang terlihat dari salah satunya algoritma platform digital. Di samping itu, kami juga menganalisis penggunaan dua model AI di kampanye melalui kerangka kerja yang terbagi menjadi tiga lapis. *Pertama*, fungsi penggunaan AI, risiko demokratis, dan evaluasi hukum. *Kedua*, studi terhadap praktik baik di beberapa negara yang melaksanakan pemilu di 2024. *Ketiga*, rekomendasi pengaturan AI di kampanye pemilu. Rekomendasi pengaturan akan mengidentifikasi letak substansi peraturan di hierarki peraturan perundang-undangan, serta aktor yang terlibat dalam tata kelola AI di kampanye elektoral.

1.2. Tinjauan Pustaka

1.2.1. AI, Disinformasi, dan Kampanye Pemilu

Konsep AI mulai berkembang pada 1955, ketika Profesor John McCarthy dari Massachusetts Institute of Technology (MIT) memperkenalkan gagasan mengenai prosedur ilmiah dalam *machine learning* atau mesin yang dapat mempelajari pola dari data (de Lima-Santos & Ceron, 2021). Sejak saat itu, AI terus mengalami perkembangan dan secara bertahap mengubah cara sistem komputasi dirancang untuk menjalankan berbagai tugas yang sebelumnya dilakukan oleh manusia. Teknologi ini tidak hanya membantu menyederhanakan pekerjaan, tetapi juga mampu mendukung proses pengambilan keputusan dan pemecahan masalah (Broussard dkk., 2019).

Dalam perkembangannya, AI mulai banyak didefinisikan. AI Act Uni Eropa, misalnya, memaknai AI sebagai perangkat lunak yang memiliki kemampuan untuk menghasilkan inferensi atau kesimpulan berdasarkan informasi atau data yang diproses. Dalam Konsideran 12, AI Act menjelaskan sejumlah karakteristik yang dapat digunakan untuk membedakan sistem AI dari perangkat lunak konvensional. Salah satu karakteristik utamanya ialah kemampuan melakukan inferensi melalui berbagai teknik, seperti pembelajaran mesin (*machine learning*), jaringan saraf tiruan, serta pendekatan berbasis logika dan pengetahuan. Melalui proses tersebut, sistem AI dapat menghasilkan berbagai keluaran, seperti prediksi, konten, rekomendasi, maupun keputusan (Ramos & Pianese, 2026).

Selain kemampuan melakukan inferensi, sistem AI juga dapat memiliki tingkat otonomi yang berbeda-beda. Artinya, sistem dapat bekerja dengan tingkat kemandirian tertentu tanpa harus selalu bergantung pada keterlibatan atau campur tangan manusia. Sistem AI juga dapat bersifat adaptif, yaitu mampu belajar secara mandiri setelah digunakan dan menyesuaikan perilakunya berdasarkan proses tersebut. Namun, kemampuan untuk beradaptasi bukan merupakan persyaratan mutlak agar suatu sistem dapat dikategorikan sebagai AI berdasarkan AI Act Uni Eropa (Ramos & Pianese, 2026).

AI pun kini telah banyak dibahas dalam studi ilmu komunikasi, jurnalistik, dan ilmu politik. Dalam disiplin ilmu komunikasi, misalnya, beragam literatur membahas tentang risiko besar AI dalam memproduksi dan memperluas penyebaran disinformasi, misinformasi, dan ujaran kebencian. Bontridder dan Poulet (2021), sebagai contoh, menjelaskan bahwa sistem AI dapat memperkuat persoalan disinformasi melalui dua mekanisme utama, yakni, menyediakan alat baru untuk menciptakan konten palsu yang semakin realistis, sekaligus memfasilitasi penyebaran konten tersebut secara masif kepada audiens yang ditargetkan. Dengan demikian, AI tidak hanya memperbesar kapasitas produksi disinformasi, tetapi juga mempercepat distribusinya dalam ekosistem informasi digital.

Salah satu bentuk paling menonjol dari produksi disinformasi berbasis AI adalah *deepfake*¹. Melalui teknik ini, aktor jahat dapat memproduksi

1 *Deepfake* merupakan teknologi AI yang memungkinkan produksi video seseorang yang wajah atau tubuhnya dimanipulasi secara digital sehingga tampak seperti orang lain. Umumnya digunakan untuk tujuan manipulatif atau penyebaran informasi palsu.

konten yang sangat realistis, tetapi sepenuhnya palsu, baik dalam bentuk gambar, audio, maupun video (Bontridder & Pouillet, 2021). *Deepfake* tidak hanya berbahaya karena dapat menyebarkan informasi palsu, tetapi juga karena dapat melemahkan kredibilitas informasi yang autentik. Dalam situasi tersebut, bukti yang sah dapat dengan mudah disangkal sebagai “palsu”, sehingga publik semakin sulit membedakan antara informasi yang benar, manipulatif, atau sepenuhnya dibuat-buat (Walorska, 2020).

Selain melalui produksi konten palsu, AI juga memperkuat disinformasi melalui diseminasi algoritmik dan *micro-targeting*. Sistem distribusi informasi pada platform daring berkontribusi besar terhadap penyebaran disinformasi, karena model bisnis platform sangat bergantung pada algoritma yang memprioritaskan keterlibatan pengguna untuk memaksimalkan pendapatan (Bontridder & Pouillet, 2021). Dalam logika ini, sistem rekomendasi konten berbasis AI cenderung mendorong konten yang sensasional, emosional, dan memecah-belah karena konten semacam itu sering kali memiliki performa lebih tinggi dalam menarik perhatian pengguna. Akibatnya, terbentuk lingkaran umpan balik (*vicious feedback loop*) yang merusak, di mana konten yang semakin ekstrem dan sensasional terus mendapatkan visibilitas lebih besar karena dianggap berhasil meningkatkan interaksi pengguna (Bontridder & Pouillet, 2021; Algotransparency, 2021).

Penyebaran disinformasi juga diperkuat oleh penggunaan *AI-powered social bots*, yaitu *bot* sosial berbasis AI yang dirancang untuk meniru perilaku manusia di ruang daring. *Bot-bot* ini dapat berbaur ke dalam komunitas digital, memproduksi unggahan yang tampak relevan dengan konteks percakapan, serta membangun profil yang seolah-olah kredibel. Setelah memperoleh legitimasi sosial tertentu, *bot* tersebut dapat menyebarkan disinformasi dengan kecepatan dan skala yang tidak mungkin dilakukan oleh manusia secara manual (Akers et al., 2018; Assenmacher et al., 2020). Melalui berbagai mekanisme tersebut, disinformasi yang sebelumnya telah menjadi bagian dari isu digitalisasi dan media sosial, kini semakin diperkuat oleh AI, baik dari sisi produksi, distribusi, maupun personalisasi target audiens.

Beberapa literatur kemudian mulai menghubungkan kemampuan AI dalam memproduksi dan mempercepat penyebaran disinformasi dengan konteks kampanye pemilu. Namun, sebagian kajian masih meletakkan persoalan utamanya pada produksi disinformasi manipulatif oleh elite

politik untuk memperkuat dukungan, sementara AI dipahami terutama sebagai alat yang mempercepat produksi disinformasi tersebut. International IDEA (2024), dalam serial publikasi International IDEA, memotret bagaimana erosi kualitas informasi politik di Amerika Latin menjadi salah satu ancaman serius dalam kompetisi pemilu. Studi yang berfokus pada negara-negara Latin ini menunjukkan bahwa buruknya kualitas informasi politik dipengaruhi oleh manipulasi informasi secara masif oleh elite politik, untuk mengamplifikasi narasi mereka dan membentuk realitas alternatif bagi para pendukungnya. Kondisi ini berdampak pada pembelahan sosial, fragmentasi masyarakat, serta menurunnya kepercayaan publik terhadap media yang kredibel dan institusi demokrasi. Akan tetapi, International IDEA (2024) juga menekankan bahwa dalam Pemilu 2024 di beberapa negara tersebut, AI belum memainkan peran yang benar-benar signifikan. Perannya masih terbatas pada penguatan propaganda narasi yang telah ada, peningkatan kebingungan informasi pada pemilih, dan dukungan terhadap disinformasi kampanye.

Sementara itu, Nunez et al. (2026) dalam *AI and Electoral Campaigns* menawarkan perspektif yang lebih luas dalam melihat pengaruh AI terhadap kampanye politik. AI dipahami sebagai fitur modern yang semakin tidak terhindarkan dalam pemilu. Di satu sisi, AI dapat memberikan manfaat, seperti memperluas akses terhadap informasi politik dan membantu aktor politik berkomunikasi secara lebih efisien. Namun, di sisi lain, AI juga dapat mengamplifikasi disinformasi, manipulasi, dan polarisasi, sehingga mengancam integritas pemilu. Perspektif Nunez et al. (2026) menjadi lebih kompleks karena AI tidak hanya dipahami sebagai alat untuk membuat konten, tetapi juga sebagai bagian dari infrastruktur kampanye digital yang bekerja melalui media sosial dan sistem berbasis data.

Menurut Nunez et al. (2026), kampanye masa kini tidak lagi sekadar mempromosikan calon, partai, atau program secara konvensional, tetapi telah menggabungkan *big data*, *machine learning*, ilmu perilaku politik, dan *data mining*. Berbagai instrumen tersebut memungkinkan kampanye melakukan pemrofilan terhadap pemilih, memilih target secara lebih spesifik, dan mengirimkan pesan yang dipersonalisasi. Strategi ini membuat kampanye menjadi lebih efektif bukan hanya dalam mempromosikan kandidat, tetapi juga dalam memengaruhi opini, membentuk persepsi, dan bahkan memanipulasi perilaku pemilih.

Dari berbagai literatur tersebut, dapat dilihat bahwa persoalan AI dalam pemilu tidak hanya berkaitan dengan disinformasi dan misinformasi, tetapi juga dengan integritas dan kualitas kebenaran informasi. AI dalam kampanye mengancam pemilu bukan semata-mata karena mampu memproduksi konten palsu, melainkan karena dapat merusak integritas informasi yang dibutuhkan pemilih untuk membuat keputusan politik secara bebas, sadar, dan rasional. Padahal, International IDEA (2024) menempatkan integritas informasi dan akses terhadap informasi yang benar sebagai prasyarat demokrasi yang sehat, terutama untuk menjaga kepercayaan publik, akuntabilitas, dan partisipasi warga yang bermakna dalam demokrasi.

Dengan demikian, AI memperburuk kualitas ruang informasi melalui berbagai cara, mulai dari membanjiri ruang informasi dengan tsunami informasi, memproduksi konten sintetik, memanipulasi visual, melakukan *micro-targeting*, menghasilkan halusinasi melalui jawaban *chatbot*, membentuk *echo chamber* melalui algoritma media sosial, hingga mengaburkan sumber informasi. Dalam temuan International IDEA (2024) di negara-negara Amerika Latin, AI generatif bahkan digunakan tidak hanya untuk menyesatkan pemilih, tetapi juga untuk membangun *engagement* atau keterlibatan politik melalui *deepfake* dan *chatbot*. Oleh karena itu, pembahasan mengenai AI dalam kampanye pemilu perlu bergerak melampaui isu konten palsu semata, menuju persoalan yang lebih mendasar, yakni, bagaimana AI memengaruhi integritas informasi, otonomi pemilih, dan kualitas demokrasi elektoral.

1.2.2. Evolusi Kampanye Elektoral: Dari Pramodern ke AI-Driven Campaign

Penggunaan AI dalam kampanye politik merupakan praktik baru yang berkembang dalam era digital. Namun, transformasi metode kampanye elektoral sendiri bukanlah fenomena baru. Sejak awal, kampanye menjadi sarana bagi peserta pemilu untuk mempromosikan citra dan program politik kepada pemilih. Karena itu, metode kampanye selalu berubah mengikuti perkembangan teknologi komunikasi dan informasi, perluasan hak pilih, perubahan perilaku pemilih, serta profesionalisasi aktor-aktor kampanye.

Norris (2004) mengembangkan tipologi transformasi komunikasi kampanye ke dalam tiga tahap, yaitu kampanye pramodern, modern, dan pasca-modern atau *postmodern campaigns*. Pada masa pramodern,

kampanye sangat bergantung pada kontak personal yang bersifat lokal. Metode yang digunakan umumnya berbasis tatap muka, seperti kampanye *door-to-door*, pertemuan partai, dan rapat umum (Norris, 2004). Dalam Pemilu Inggris 1945, misalnya, kampanye masih banyak mengandalkan demonstrasi, pertemuan langsung, dan media yang bersifat partisan. Pada fase ini, media elektronik seperti televisi dan radio, serta survei elektabilitas belum menjadi instrumen utama dalam menentukan strategi komunikasi kampanye (McCullum & Readman, 1964; Norris, 1997).

Karakter kampanye pramodern juga dipengaruhi oleh lingkungan politik yang masih terbatas. Hak politik belum sepenuhnya inklusif karena masih banyak dibatasi untuk laki-laki dan pemilik properti, sementara kontestan politik umumnya didominasi oleh elite dan figur publik yang memiliki keterikatan kuat dengan komunitas lokal (Norris, 2004). Di sisi lain, penyebaran gagasan kampanye secara massal masih terhambat oleh tingkat literasi yang rendah dan kapasitas percetakan yang terbatas. Akibatnya, informasi politik menyebar secara lebih lambat, sementara komunikasi politik cenderung tertulis dan lokal (Lipset et al., 1992; Nunez et al., 2026). Dalam konteks tersebut, keterbatasan infrastruktur informasi juga membatasi peluang terjadinya manipulasi massal, disinformasi berskala besar, dan polarisasi yang luas.

Setelah model kampanye pramodern mulai berakhir sekitar 1940-an, kampanye modern muncul dengan karakter yang berbeda. Kampanye modern ditandai oleh semakin masifnya penggunaan televisi dan radio dalam kehidupan masyarakat (Norris, 2004; Nunez et al., 2026). Kedua media elektronik tersebut merevolusi hubungan antara politisi dan masyarakat karena menjadi arena utama kampanye melalui debat nasional, pidato politik, serta iklan di televisi dan radio (Broh, 1980; Manin, 1997). Pada saat yang sama, perluasan hak pilih melalui hak pilih universal membuat politisi perlu menjangkau pemilih secara lebih luas, yaitu, bukan hanya laki-laki atau pemilik properti, melainkan seluruh warga negara yang memenuhi syarat sebagai pemilih (Nunez et al., 2026).

Perluasan jangkauan pemilih tersebut mendorong perubahan organisasi kampanye. Menurut Norris (2004), kampanye yang semakin masif direspons melalui pembentukan pusat koordinasi partai yang lebih terpusat untuk mengatur pesan, strategi, dan waktu kampanye pada tingkat nasional. Kampanye yang sebelumnya lokal dan personal

bergeser menjadi lebih nasional, terkoordinasi, dan terstandarisasi. Seiring dengan meluasnya diseminasi informasi, kampanye juga mengalami profesionalisasi melalui keterlibatan *pollsters* atau lembaga survei, ilmuwan politik, konsultan, dan agensi iklan profesional yang menggunakan survei opini secara ilmiah untuk membaca preferensi pemilih (Nohlen & Garrido, 2023).

Pada era kampanye modern, televisi juga tidak hanya menjadi ruang bagi kandidat untuk menyampaikan program, tetapi juga menjadi arena bagi konsultan, pengamat, dan ilmuwan politik untuk membicarakan dinamika elektoral. Perhatian media tidak hanya diarahkan pada substansi kebijakan, tetapi juga pada siapa yang unggul, siapa yang tertinggal, dan siapa yang paling mungkin menang. Broh (1980) menyebut kecenderungan ini sebagai *horse-race journalism* atau jurnalisme yang berfokus meliput popularitas dan elektabilitas para kandidat. Meski demikian, kampanye modern umumnya masih berlangsung dalam lingkungan informasi yang relatif stabil, termoderasi, dan berbasis fakta karena distribusi informasi dikurasi oleh media massa yang jumlahnya lebih terbatas.

Perkembangan internet dan teknologi digital kemudian mentransformasi kampanye modern menjadi kampanye pascamodern. Dalam tipologi Norris (2004), *postmodern campaigns* ditandai oleh kampanye yang semakin permanen, *data-driven*, dan tidak lagi terbatas pada periode pemilu. Teknik kampanye digunakan secara berkelanjutan untuk mengelola komunikasi pemerintahan dan opini publik, sehingga batas antara masa kampanye dan masa pemerintahan menjadi semakin kabur (Blumenthal, 1980; Norris, 2004). Kampanye juga tidak lagi hanya melibatkan anggota partai, tetapi turut mengandalkan jejaring elite partai, konsultan profesional, dan pekerja media yang merancang strategi, *framing* isu, serta manajemen komunikasi politik (Luntz, 1988; Nimmo, 1990).

Kampanye pascamodern juga ditandai oleh penggunaan kanal komunikasi yang lebih beragam dan interaktif. Jika kampanye modern terutama bertumpu pada televisi dan radio sebagai media satu arah, kampanye pascamodern membuka ruang komunikasi dua arah antara politisi dan pemilih melalui media digital (Norris, 2004). Digitalisasi mengubah model komunikasi kampanye dari satu-untuk-semua menjadi semua-untuk-semua. Warga tidak lagi hanya menjadi konsumen pasif

informasi politik, tetapi juga dapat memproduksi, mendistribusikan, dan mengamplifikasi konten kampanye (Cheng & Lifan, 2017; Nunez et al., 2026). Dalam konteks ini, platform media sosial semakin membentuk komunikasi politik (Schick, 2020), atau apa yang disebut Morozov (2018) sebagai *platform society*.

Menariknya, pada fase ini, kampanye juga semakin dipersonalisasi. Pemilih tidak lagi diperlakukan sebagai satu massa besar yang homogen, melainkan sebagai segmen-segmen dengan nilai, preferensi, gaya hidup, dan kecenderungan politik yang berbeda. Karena itu, aktor kampanye mulai merancang pesan yang disesuaikan untuk kelompok pemilih tertentu (Frazao, 2022). Perubahan ini mendorong kampanye menjadi lebih berorientasi pada persuasi jangka pendek, pembentukan citra, dan pesan kampanye yang personalisasi (Swanson & Mancini, 1996), sementara loyalitas jangka panjang terhadap partai semakin melemah (Norris, 2004). Dengan demikian, kampanye pascamodern dapat dipahami sebagai kampanye yang permanen, profesional, emosional, tersegmentasi, serta semakin bergantung pada data dan platform digital.

Seiring dengan terus berkembangnya teknologi digital dan informasi, kampanye pascamodern berevolusi menjadi kampanye algoritmik berbasis AI. Nunez et al. (2026) memperluas tipologi Norris dengan menambahkan fase kampanye berbasis algoritma dan AI. Transformasi ini pada dasarnya masih membawa beberapa karakter kampanye pascamodern, seperti personalisasi pesan, segmentasi pemilih, penggunaan platform digital, dan strategi yang terus diperbarui berdasarkan respons audiens. Dalam komunikasi politik di jejaring sosial, kampanye berbasis data bekerja melalui segmentasi pemilih ke dalam kelompok-kelompok tertentu, pemilihan pesan yang berbeda untuk tiap segmen, serta pembaruan strategi berdasarkan efek dan respons yang terdeteksi (Gonzalez-Torre, 2020).

Namun, *AI-driven campaign* atau kampanye yang diperkuat oleh AI menghadirkan perubahan yang lebih mendasar karena AI tidak hanya membantu kampanye menjangkau pemilih, tetapi juga ikut menentukan bagaimana pesan diproduksi, dipersonalisasi, didistribusikan, dan diterima. AI generatif menjadi titik balik, karena memungkinkan konten kampanye diproduksi secara otomatis, cepat, murah, dan dalam skala besar (Guardian, 2024). Sementara itu, algoritma yang menjadi bagian dari sistem AI digunakan untuk mengklasifikasi informasi,

mempersonalisasi hasil pencarian, merekomendasikan konten, serta menyarankan koneksi sosial (Prado, 2022; Nunez et al., 2026).

Dengan demikian, *AI-driven campaign* tidak dapat dipahami hanya sebagai kelanjutan teknologi dari kampanye digital, melainkan sebagai perubahan dalam infrastruktur komunikasi politik. Jika kampanye pramodern bertumpu pada kontak lokal, kampanye modern pada media massa, dan kampanye pasca-modern pada data serta platform digital, maka *AI-driven campaign* bertumpu pada otomatisasi, personalisasi algoritmik, dan produksi konten sintetik. Perubahan ini membuat kampanye semakin efisien dan adaptif, tetapi sekaligus memperbesar risiko manipulasi informasi, iklan politik bertarget yang tidak transparan, polarisasi, dan melemahnya otonomi pemilih dalam membuat keputusan politik.

1.2.3. Tipologi Penggunaan AI dan Problem Etik Kecerdasan Buatan dalam Kampanye

AI-driven campaign dapat dipahami melalui dua bentuk utama, yaitu AI generatif dan kampanye algoritmik yang termasuk dalam AI prediktif. *Pertama*, AI generatif yang menjadi titik balik dalam komunikasi politik karena memungkinkan produksi pesan kampanye dilakukan secara lebih cepat, murah, dan mudah diskalakan (Guadian, 2024). AI generatif dapat digunakan untuk menghasilkan berbagai material kampanye, mulai dari narasi politik, pidato, konten yang dipersonalisasi, hingga pesan politik yang disesuaikan dengan karakter, gaya komunikasi, dan preferensi audiens yang berbeda.

Namun, penggunaan AI generatif dalam kampanye juga memunculkan tantangan etik dan strategis. AI generatif dapat menghasilkan konten yang problematik karena masih memiliki persoalan akurasi, bias, potensi manipulatif, dan keterbatasan sensitivitas etik (Guardian, 2024; Nunez et al., 2026). Platform AI generatif seperti ChatGPT dan platform sejenisnya bekerja dengan menghasilkan teks bahasa alami dan menjawab pertanyaan pengguna. Di satu sisi, kemampuan ini dapat memperluas akses terhadap informasi politik. Namun, di sisi lain, ia juga dapat dieksploitasi untuk memanipulasi opini publik, memperkuat *echo chamber*, serta membuat dan menyebarkan disinformasi (Lins, 2023).

Selain itu, AI generatif dapat mengaburkan batas antara realitas dan fiksi. Teknologi ini mampu memproduksi konten yang tampak realistis dalam bentuk teks, gambar, audio, dan video, meskipun konten tersebut

sebenarnya bersifat sintetik (Kissinger et al., 2021). Tanpa regulasi dan batasan yang memadai, produksi konten berbasis AI generatif dapat membuat publik semakin sulit membedakan antara informasi autentik dan yang telah dimanipulasi. Dalam konteks Indonesia, Putusan MK No.166/2023 yang membatasi manipulasi berlebihan terhadap foto atau gambar peserta pemilu dapat dipahami sebagai respons awal terhadap problem tersebut. Dalam UU Pemilu, citra diri peserta pemilu semestinya ditampilkan secara jujur dan apa adanya agar publik memperoleh informasi asli. Namun, AI generatif yang semakin canggih dapat mengubah citra kandidat secara signifikan, sehingga tampak lebih menarik, lebih diterima, atau lebih ideal dibandingkan dengan keadaan sebenarnya.

Kedua, AI prediktif, yang di antaranya termasuk penggunaan algoritma, *big data*, platform digital, dan sistem otomatis untuk membentuk komunikasi politik. Dalam konteks personalisasi pesan kampanye digital, kampanye algoritmik menggunakan sistem komputasional untuk menentukan pesan apa yang disampaikan, kapan pesan tersebut disebar, dan siapa yang menjadi penerimanya (Nunez et al., 2026). Algoritma bekerja dengan menggabungkan *big data*, *machine learning*, dan *behavioral science* untuk melakukan pemprofilan pemilih, memilih target, serta mengirimkan pesan dalam skala besar yang dirancang untuk memengaruhi pilihan politik (Gonzalez-Torre, 2020).

Kampanye algoritmik juga memanfaatkan *data mining* dari data pribadi pengguna media sosial melalui *micro-targeting* atau penargetan berbasis pemprofilan data pengguna. Data tersebut digunakan untuk memahami opini publik, sentimen, preferensi, dan bias audiens. Dengan informasi ini, aktor politik dapat mengeksploitasi kerentanan emosional pemilih dan merancang pesan kampanye yang lebih personal serta tertarget (Giorgi, 2019; Calvo, 2023). Kampanye tidak lagi hanya berusaha memahami kecenderungan kelompok atau massa pemilih, tetapi juga kondisi emosional dan psikologis individu.

Model kampanye semacam ini menimbulkan problem serius bagi demokrasi. Demokrasi membutuhkan ruang perdebatan yang terlihat secara publik, bukan ruang informasi yang disaring secara tersembunyi oleh filter algoritmik yang dipersonalisasi (Rorty, 1989; Nunez et al., 2026). Algoritma filter dapat membentuk *echo chamber* dan memperkuat polarisasi karena pengguna cenderung mengonsumsi konten yang

sesuai dengan pandangan mereka, sementara algoritma media sosial terus memprioritaskan konten serupa dalam *feed* pengguna. Dalam kondisi tersebut, algoritma ikut menentukan akses terhadap informasi politik karena ia mendikte apa yang dilihat, dikonsumsi, dan tidak dilihat oleh pemilih (Nunez et al., 2026). Akibatnya, pemilih dapat mengalami “*illusion of knowledge*”, yaitu kondisi ketika seseorang merasa memahami konteks politik secara utuh, padahal pemahaman tersebut telah dibentuk oleh bias informasi dan filter algoritmik yang menyaring realitasnya (Sloman & Fernbach, 2017).

Berdasarkan dua bentuk penggunaan AI tersebut, problem etik dalam kampanye elektoral tidak hanya berkaitan dengan produksi konten palsu, tetapi juga dengan manipulasi individu dan risiko sistemik terhadap demokrasi. Salah satu tantangan utama adalah erosi otonomi pemilih. Teknologi AI yang semakin canggih dapat mempersonalisasi pesan politik berdasarkan analisis data untuk memengaruhi pemilih tanpa mereka sadari (Nunez et al., 2026). Manipulasi semacam ini dapat mengancam kemampuan pemilih untuk mengambil keputusan politik secara bebas dan otonom (Lassalle, 2019; Coeckelbergh, 2022; Guardado, 2023).

Tantangan berikutnya adalah produksi disinformasi dan distorsi realitas. AI memungkinkan produksi audio, video, dan gambar yang sangat realistis serta sulit dibedakan dari kenyataan. Konten semacam ini dapat digunakan untuk menuduh aktor politik melakukan pernyataan palsu atau tindakan tercela yang sebenarnya tidak pernah terjadi (Schick, 2020; Denemark, 2024). Selain itu, AI juga dapat digunakan untuk membanjiri ekosistem informasi dengan pesan-pesan yang keliru, saling bertentangan, dan membingungkan. Kondisi ini disebut sebagai *infoxification*, yaitu pencemaran ruang informasi oleh terlalu banyak informasi yang tidak akurat, manipulatif, atau menyesatkan, sehingga menyulitkan pemilih membentuk penilaian politik berdasarkan informasi yang utuh, objektif, dan benar (Alvim et al., 2023; Nunez et al., 2026).

AI juga memfasilitasi *micro-targeting* yang dapat memperdalam fragmentasi sosial. *AI-driven profiling* atau pemrofilan berbasis AI memungkinkan aktor kampanye memahami bagaimana seseorang berpikir, merasa, dan merespons isu tertentu, sehingga pesan politik dapat diarahkan pada aspek emosional dan perilaku pemilih

(Denemark, 2024). *Profiling* ini dijalankan dalam ekosistem platform yang memprioritaskan *user engagement* atau keterlibatan pemilih sebagai model bisnis. Akibatnya, platform cenderung mempromosikan konten yang sensasional, emosional, dan memecah-belah karena konten semacam itu lebih efektif dalam menarik interaksi pengguna (Escribano, 2023). Dalam jangka panjang, kondisi ini dapat menciptakan isolasi intelektual melalui *echo chamber*, memperkuat sektarianisme, dan mendorong intoleransi ideologis (Sanchez, 2020).

Problem etik terakhir ialah risiko sistemik terhadap integritas demokrasi. Penggunaan algoritma dalam media sosial sering kali berlangsung tanpa transparansi, terutama dalam pendanaan iklan digital, distribusi konten politik, dan cara platform menentukan visibilitas suatu pesan. Hal ini dapat mengubah pemilu menjadi persaingan teknologi yang sangat bergantung pada ketimpangan akses finansial dan kapasitas digital antarpeserta pemilu (Vela, 2022). Selain itu, AI dan algoritma platform digital juga dapat mendorong dehumanisasi dalam kampanye, karena pemilih diperlakukan terutama sebagai data, target, atau sumber *engagement*, bukan sebagai warga negara yang aktif dan otonom. Dalam situasi tersebut, pengambilan keputusan manusia berisiko digantikan oleh *algorithmic truth*, yaitu kondisi ketika mesin dan algoritma menentukan apa yang harus dilihat, dirasakan, dan dianggap relevan oleh pemilih (Martinez, 2020).

Dengan demikian, problem etik AI dalam kampanye elektoral tidak hanya berkaitan dengan disinformasi atau manipulasi visual oleh AI generatif, tetapi juga dengan cara AI digunakan untuk memproduksi, menargetkan, dan mendistribusikan informasi politik melalui pemfilan pemilih, *micro-targeting*, dan algoritma platform digital. Tantangan yang muncul mencakup otonomi pemilih, integritas informasi, perlindungan data pribadi, keadilan kompetisi pemilu, dan akuntabilitas platform. Oleh karena itu, kerangka hukum yang komprehensif terhadap seluruh ekosistem *AI-driven campaign* menjadi krusial agar penggunaan AI tetap sejalan dengan prinsip pemilu yang bebas, jujur, adil, dan transparan.

1.3. Metodologi

Dari literatur di atas, dapat disimpulkan bahwa AI merupakan pisau bermata dua dalam kampanye elektoral. Di satu sisi, AI dapat memperluas akses informasi bagi pemilih dan menyediakan teknologi kampanye yang lebih cepat, murah, dan mudah digunakan oleh aktor politik. Namun, di sisi lain, AI juga dapat menurunkan integritas informasi, mengaburkan batas antara informasi yang benar dan manipulatif, serta memengaruhi otonomi pemilih dalam menentukan preferensi politik. Oleh karena itu, asesmen terhadap penggunaan AI dalam kampanye Pemilu 2024 di Indonesia menjadi penting untuk melihat bagaimana AI digunakan, risiko apa yang ditimbulkan, dan sejauh mana kerangka hukum yang ada mampu merespons perkembangan tersebut.

1.3.1. Desain dan Pendekatan Penelitian

Kajian ini menggunakan desain *policy-oriented legal research*, yaitu penelitian hukum yang berorientasi pada penyusunan rekomendasi kebijakan. Adapun pendekatan yang diambil adalah pendekatan kualitatif melalui analisis hukum komparatif (*comparative legal analysis*) terhadap praktik regulasi AI dalam pemilu di sepuluh negara. Dalam melakukan *comparative legal analysis*, analisis tidak berhenti hanya pada persamaan dan perbedaan aturan, tetapi juga bagaimana konteks negara memengaruhi adopsi hingga penerapan regulasi. Penelusuran akan konteks penting agar analisis dan rekomendasi dalam kajian bukan berdasar praktik baik semata, tetapi juga melihat *transferability*-nya ke dalam konteks Indonesia.

1.3.2. Kerangka Analisis

Kajian ini menggunakan konsep *analysis for policy* (Patton & Sawicky, 1993) sebagai kerangka analitis (*analytical framework*) yang dioperasionalkan melalui sejumlah kerangka konseptual untuk menjawab tiga rumusan masalah kajian. Rumusan masalah pertama, yakni, bagaimana pengaturan penggunaan AI dalam kampanye elektoral di Indonesia, dijawab menggunakan kategorisasi penggunaan AI dalam kampanye dari Jungherr, Rauchfleisch, & Wuttke (2026), tipologi risiko demokratis dari Nunez et al. (2026), serta tipologi intervensi regulatoris di regulasi AI dalam pemilu dari Tenove, Tworek, & McKay (2026). Kategorisasi penggunaan AI dalam kampanye terbagi menjadi fungsi operasi kampanye (*campaign operations*), penjangkauan pemilih

(*voter outreach*), dan penipuan (*deception*) ([Jungherr, Rauchfleisch, & Wuttke, 2026](#)). Risiko demokratis penggunaan AI terdiri dari distorsi realitas, polarisasi sosial, ketimpangan kompetisi, kekerasan politik, dan manipulasi kognitif (Nunez, et al., 2206). Intervensi regulatif di regulasi AI dalam Pemilu mencakup kewajiban transparansi (*disclosure requirement*), pelarangan atau pembatasan konten sintesis (*prohibition or limitation*), dan pengaturan sistem AI dan platform digital ([Tenove, Tworek, & McKay, 2026](#))

Rumusan masalah kedua, yaitu bagaimana praktik baik pengaturan di negara/wilayah lain, turut dijawab dengan menggunakan tipologi intervensi regulatif dari Tenove, Tworek, & McKay (2026), serta dimensi klasifikasi sifat regulasi AI dalam pemilu (*soft* dan *hard law*) dari Kalsnes & Schia (2026). Perlu ditegaskan bahwa dimensi ini tidak dimaksudkan sebagai dikotomi yang saling eksklusif. Dalam praktiknya, sebagaimana ditemukan di beberapa negara yang dikaji, *hard law* dan *soft law* kerap berjalan beriringan. *Hard law* umumnya menjadi basis pengaturan yang mengikat, sementara *soft law* berperan melengkapi implementasinya melalui pedoman teknis, standar, atau mekanisme koordinasi lintas aktor. Oleh karena itu, klasifikasi *hard* dan *soft law* dalam kajian ini bukan untuk dibaca sebagai upaya mengkotak-kotakkan negara ke dalam sifat regulasi yang kaku. Klasifikasi sifat regulasi ini digunakan untuk menelusuri bagaimana kedua sifat regulasi tersebut saling melengkapi menuju tata kelola AI (*AI governance*) yang lebih komprehensif.

Rumusan masalah ketiga dijawab dengan melakukan *gap analysis assesment* atau pemeriksaan terhadap kesenjangan analisis dari temuan pada rumusan masalah pertama dan kedua. *Gap analysis* kemudian menjadi dasar sintesis rekomendasi kebijakan pengaturan AI dalam kampanye di Indonesia. Alur analisis riset ini dapat dilihat pada Gambar 1 di bawah.

Gambar 1. Kerangka Konseptual Kajian



1.3.3. Teknik Analisis Data

Kami melakukan analisis data melalui empat teknik sebagai berikut.

- a. Analisis normatif terhadap regulasi nasional Indonesia yang relevan dengan penggunaan AI dalam kampanye elektoral, antara lain UU Pemilu, UU PDP, UU ITE, Putusan MK No.166/PUU-XXI/2023, PKPU, Perbawaslu, Stranas AI, dan SE Menkominfo No.9/2023. Analisis normatif ini dilakukan untuk memetakan sejauh mana instrumen-instrumen hukum ini mengatur penggunaan AI dalam konteks Pemilu.
- b. Analisis hukum komparatif terhadap sepuluh negara/wilayah terpilih dengan mempertimbangkan konteks negara/wilayah masing-masing. Analisis pada bagian ini bukan hanya menelusuri desain regulasi, melainkan juga konteks dan alasan pemilihan pendekatan tersebut serta praktik penegakannya.
- c. *Regulatory gap analysis* terhadap hasil analisis normatif dan analisis komparatif untuk mengidentifikasi kekosongan atau kebutuhan pengaturan dalam kerangka hukum Indonesia.
- d. Sintesis hasil *gap analysis* sebagai dasar penyusunan rekomendasi kebijakan bagi tata kelola AI dalam kampanye elektoral di Indonesia. Penyusunan rekomendasi menggunakan kerangka tipologi intervensi Tenove, Tworek, & McKay (2026) serta sifat regulasi *hard/soft law* (Kalsnes & Schia, 2026).

1.3.4. Objek Analisis Komparatif

Kajian menggunakan data dari Kalsnes & Schia (2026) yang mengidentifikasi 11 dari 64 negara/wilayah yang meregulasi penggunaan AI dalam pemilu pada *super election year* 2024, yakni Uni Eropa, Norwegia, Denmark, Irlandia, Inggris, Korea Selatan, Filipina, India, Uruguay, Brasil, dan Amerika Serikat. Pemetaan awal ini selanjutnya ditinjau melalui *focus group discussion* (FGD) bersama enam ahli di bidang AI, hukum teknologi, dan pemilu. Kajian pun menetapkan sepuluh negara sebagai objek analisis komparatif (lihat Tabel 1.2). Uruguay dieksklusi karena regulasinya masih berstatus rancangan dan belum ditetapkan hingga penulisan kajian ini selesai (Agustus 2026). Amerika Serikat tetap dipertahankan terlepas dari status regulasinya yang masih berupa usulan, mengingat besarnya basis empiris riset tentang AI, pemilu, dan demokrasi yang lahir dari konteks negara tersebut (Jungherr, Rauchfleisch, & Wuttke, 2026).

1.3.5. Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data dilakukan melalui FGD, *workshop*, dan studi literatur. FGD dilaksanakan pada 26 Juni 2026 bersama enam ahli dari bidang tata kelola AI, hukum teknologi, dan pemilu untuk menguji desain penelitian, termasuk kerangka analisis, pendekatan regulasi, hingga objek analisis komparatif. *Workshop* sendiri dilaksanakan pada acara yang bertajuk “Jagongan Hak Digital (JHD)” yang diselenggarakan oleh SAFEnet dan Combine Research Institution pada 1-2 Agustus 2026 di Yogyakarta. Dalam acara ini, Perludem bersama Nalar Institute menggelar *workshop* bertajuk “AI di Bilik Suara: Rekomendasi Penggunaan AI di Kampanye Pemilu”. Selain itu, studi literatur juga dilakukan melalui analisis data sekunder yang mencakup artikel jurnal ilmiah, laporan lembaga riset dan organisasi nasional maupun internasional, dokumen kebijakan dan regulasi, serta artikel berita dari media kredibel. ■

2.

Citra yang Manipulatif: Kampanye AI, Manipulasi Pemilih, dan *Echo Chamber* di Pemilu 2024

U sai penggunaan AI dalam kampanye elektoral yang marak di Pemilu 2024, MK mengeluarkan Putusan No.166/PUU-XXI/2023 yang menguji ketentuan kampanye pada UU No.7/2017 tentang Pemilu. Dalam putusan tersebut, MK melarang rekayasa berlebihan terhadap foto kampanye menggunakan AI, karena dianggap memanipulasi citra diri peserta pemilu sehingga mengaburkan informasi yang diterima masyarakat. MK menegaskan bahwa materi kampanye seharusnya menggunakan foto yang terbaru, orisinal, dan tanpa manipulasi kecerdasan artifisial yang berlebihan. Putusan ini mengejutkan banyak pihak. Sebagian menilai MK telah melampaui kewenangannya dengan mengatur penggunaan AI, sementara sebagian lainnya menjadikan putusan ini sebagai pintu masuk perdebatan tentang bagaimana seharusnya AI digunakan dalam kampanye pemilu.

Untuk melihat lebih jauh bagaimana AI benar-benar digunakan dalam kampanye Pemilu 2024, riset ini membagi penggunaan AI ke dalam tiga fungsi, mengikuti tipologi Jungherr et al. (2026), yaitu operasi kampanye, jangkauan pemilih, dan penipuan atau *deception*. Ketiga fungsi ini saling berkaitan sebagai satu rantai proses, yakni analisis yang dilakukan pada tahap operasi kampanye kerap menjadi dasar bagi konten yang kemudian

disebarkan pada tahap penjangkauan pemilih. Selanjutnya, pada titik tertentu, aktivitas untuk menjangkau pemilih tersebut, dapat dilakukan dengan cara menipu, seperti menyebarkan disinformasi pemilu. ,

2.1. Operasi Kampanye: AI Sebagai Alat Kerja Internal

Pada tahap operasi kampanye pemilu, AI digunakan oleh tim kampanye secara internal untuk kebutuhan seperti analisis data dan sentimen publik, pemetaan isu, hingga penyusunan strategi komunikasi politik. Untuk kebutuhan-kebutuhan ini, hasil analisis AI kemudian diolah menjadi konten yang juga dibuat oleh AI, untuk kemudian disebarluaskan kepada publik. Sebagai contoh, Laporan Reuters (2024) mencatat bahwa tim kampanye paslon presiden dan wakil presiden Prabowo-Gibran meluncurkan platform generatif PrabowoGibran.ai yang ditujukan untuk membantu sekitar 15.000 relawan siber untuk memantau sentimen publik di media sosial. Hasil pemantauan ini kemudian menjadi dasar bagi tim kreatif untuk memutuskan jenis konten dan narasi yang akan diproduksi, sehingga operasi kampanye di sini berfungsi sebagai tahap analitis yang mendahului produksi konten untuk publik, bukan sebagai produk akhir yang dikonsumsi pemilih.

Selain itu, tim kampanye Prabowo-Gibran juga menggunakan AI dalam tahap operasi kampanye untuk memproduksi konten-konten digital, seperti avatar, gambar kampanye untuk *billboard*, dan stiker. Tim kampanye Prabowo-Gibran membuat avatar kartun dengan citra *gemoy* menggunakan platform Midjourney, firma AI generatif asal Amerika Serikat (VoA Indonesia, 2023). Produksi konten semacam ini berada pada tahap operasi kampanye, karena prosesnya masih bersifat internal. Tim kreatif merancang, menyeleksi, dan menyunting hasil keluaran AI, sebelum konten tersebut disebarluaskan ke publik dan berpindah ke tahap penjangkauan pemilih.

Fungsi serupa juga terlihat pada platform konsultan politik berbasis AI, Pemilu.AI, yang memanfaatkan model GPT-4 dan GPT-3.5 dari OpenAI untuk menyusun strategi kampanye yang disesuaikan dengan konteks lokal. Platform ini mengumpulkan data demografis pemilih, data media sosial, juga data media online, sebagai basis untuk mendesain pesan kampanye dan bahan-bahan kampanye, seperti draf pidato, slogan, dan konten media sosial yang disesuaikan dengan karakteristik pemilih di daerah pemilihan (dapil) tertentu (Reuters, 2024). Sekali lagi,

proses analisis data dan penyusunan strategi ini berada pada tahap operasi kampanye, sedangkan slogan, citra “gemoy”, dan konten yang dihasilkan oleh AI, kemudian bergerak ke tahap penjangkauan pemilih begitu disebarluaskan ke publik.

2.2. Penjangkauan Pemilih: Dari Produksi Konten Hingga Microtargeting

Begitu hasil analisis data dan strategi internal diterjemahkan menjadi konten yang disebarluaskan kepada publik, penggunaan AI bergeser ke fungsi penjangkauan pemilih. Tim kampanye Prabowo-Gibran, misalnya, menyebarkan avatar bergaya kartun yang menampilkan sosok Prabowo yang “gemoy” kepada publik, dengan tujuan membangun citra Prabowo sebagai sosok yang inosen, ramah, dan kakek yang menggemaskan, guna menyasar pemilih generasi Z, kelompok yang mengisi porsi signifikan dari sekitar 205 juta daftar pemilih (VoA Indonesia, [2023](#)). Bahan kampanye tersebut kemudian disebarluaskan secara masif dalam bentuk gambar kampanye, *billboard*, stiker, hingga konten TikTok.

Gambar 2. Avatar Berbasis AI di Pemilu 2024



SUMBER: AKUN INSTAGRAM @FARISALMN

Perwakilan tim kampanye Prabowo-Gibran, Budisatrio Djiwandono, menyebutkan bahwa rekayasa citra Prabowo menjadi tokoh bergaya anak-anak dimaksudkan untuk menghindari pelibatan anak dalam

kampanye, sebagaimana yang diatur dalam UU Pemilu ([Jakarta Post, 2023](#)). Namun, menurut Tulshyan ([2024](#)) dalam *Columbia Political Review*, penggunaan AI ini sesungguhnya berfungsi untuk mengubah citra Prabowo dari sosok mantan jenderal yang lekat dengan isu pelanggaran HAM menjadi figur yang lebih ramah dan “menggemaskan”. Dari sini terlihat bahwa AI tidak hanya digunakan untuk memproduksi konten, tetapi juga menjadi bagian dari strategi kampanye yang lebih luas untuk memoles citra kandidat.

Selain melalui produksi konten, jangkauan pemilih juga diperluas melalui *chatbot* berbasis AI. Laporan Reuters ([2024](#)) juga mencatat penggunaan AI oleh tim kampanye beberapa kandidat lain. Misalnya, Tim kampanye Anies-Muhaimin meluncurkan *chatbot* WhatsApp berbasis teknologi AI untuk menjawab pertanyaan publik seputar program-program kampanyenya. Sementara itu, Tim Ganjar-Mahfud juga menggunakan AI untuk mengoperasikan *chatbot* dan dasbor kampanye. Penasihat tim kampanye Ganjar-Mahfud, Andi Widjajanto, menyebutkan penggunaan dasbor berbasis teknologi AI yang mengumpulkan dan menganalisis data daring untuk memprediksi isu-isu yang akan menjadi perbincangan publik, serta memberikan alarm notifikasi apabila terdapat percakapan viral di media sosial secara *real-time* terkait Ganjar-Mahfud

Bentuk lain dari pemanfaatan AI untuk penjangkauan pemilih adalah *microtargeting*, yaitu penggunaan AI melalui *machine learning*, *deep learning*, dan *natural language processing* (NLP) untuk mempersonalisasi konten kampanye serta menargetkan iklan berdasarkan analisis preferensi pemilih ([Noer, 2024](#)). Platform Pemilu.AI, misalnya, menyediakan jasa strategi *microtargeting* dengan analisis algoritmik untuk memetakan aspirasi masyarakat hingga level kecamatan. Layanan yang diberikan mencakup analisis data, pemrofilan konstituen, dan pemetaan isu dapil yang akan disesuaikan dengan citra yang dipilih oleh individu calon anggota legislatif (FGD, Noer & Amalia, 22 Juni 2026).

2.3. Taktik Manipulasi: Ketika Penjangkauan Pemilih Bergeser Menjadi Penipuan (Deception)

Meski AI memperluas jangkauan kampanye hingga level pemilih yang lebih spesifik, penggunaannya bukan tanpa masalah. Terdapat setidaknya tiga pola penipuan yang diproduksi oleh AI dalam kampanye Pemilu 2024. *Pertama*, *political deepfake*, di mana AI digunakan

untuk mengkloning wajah dan suara tokoh tertentu yang menyatakan dukungan kepada aktor politik tertentu. Misalnya, ketika mantan diktator dan Presiden Indonesia selama 32 tahun, Soeharto, yang telah meninggal dunia “dihidupkan kembali” dalam sebuah video yang mengajak pemilih mendukung calon presiden dan calon wakil presiden yang diusung oleh Partai Golkar (Noer, 2024). Kedua, *image laundering*, ketika AI digunakan untuk memoles citra kandidat guna menarik pemilih muda untuk mengaburkan asosiasi publik terhadap rekam jejak kandidat, tanpa memalsukan fakta tertentu secara eksplisit. Contohnya, sebagaimana yang disebutkan oleh Tulshyan (2024), ketika Prabowo-Gibran menggunakan avatar menggemaskan untuk memanipulasi daya kritis orang muda dengan tidak memperhatikan rekam jejak keduanya.

Gambar 3. Video Deepfake Presiden Soeharto Mendukung Partai Golkar di Pemilu 2024



SUMBER: OECD.AI

Ketiga, microtargeting. Teknik *microtargeting* yang sebelumnya telah dibahas pada bagian penjangkauan pemilih, dapat bergeser menjadi bentuk *deception* atau penipuan ketika kelompok pemilih yang berbeda menerima narasi yang berbeda pula, tanpa mengetahui bahwa pesan yang mereka terima telah dipersonalisasi berdasarkan profil mereka (ELSAM, 2026). Dalam kondisi ini, *microtargeting* menciptakan *echo chamber* karena publik tidak benar-benar memperoleh informasi yang mencakup kedua sisi dari suatu isu.

Pembeda antara *microtargeting* sebagai alat penjangkauan pemilih yang sah dan sebagai bentuk *deception* terletak pada transparansi. *Microtargeting* menjadi bermasalah bukan hanya karena teknik segmentasinya, melainkan karena ketiadaan pengkondisian yang memungkinkan aktifnya kesadaran pemilih bahwa pesan yang mereka terima berbeda dari yang diterima kelompok lain. Alhasil, *microtargeting* menciptakan asimetri informasi antara pemilih dengan pelaku *microtargeting*. *Microtargeting* yang berdasarkan pada pemrofilan psikografis pemilih dan perilaku pemilih di media sosial juga telah mengeksploitasi kondisi emosional pengguna dan melanggar perlindungan data pribadi pengguna, sebab data perilaku dan preferensi yang diberikan oleh pengguna sejak awal bukanlah data yang diberikan untuk aktor-aktor politik (FGD, Amalia, 22 Juni 2026).

Temuan-temuan di atas menunjukkan bahwa penggunaan AI dalam kampanye Pemilu 2024 jauh melampaui isu manipulasi foto yang menjadi fokus Putusan MK No.166/2023. AI telah digunakan untuk mendesain strategi kampanye secara internal, memproduksi konten dan bahan kampanye, mempersonalisasi pesan melalui *chatbot* dan *microtargeting*, hingga memproduksi konten *deepfake* yang secara sengaja menyesatkan pemilih. Dengan cakupan penggunaan yang seluas ini, Putusan MK No.166/2023 perlu dibaca sebagai indikator bahwa negara masih merespons perkembangan AI dalam pemilu secara parsial, alih-alih melalui kerangka hukum yang komprehensif. Ketiadaan aturan yang menjangkau *chatbot*, *microtargeting*, maupun konten audio-video sintetik menunjukkan bahwa fenomena AI dalam kampanye masih disikapi sepotong-potong. Padahal, risiko yang ditimbulkannya bersifat sistemik, yakni terhadap integritas informasi pemilu yang menjadi prasyarat otonomi pilihan pemilih itu sendiri.

2.4. Kebenaran yang Semu: Distorsi Realitas, Polarisasi, Kekerasan Politik, dan Ketimpangan akibat Kampanye AI

Evaluasi pada Pemilu 2024 lalu menunjukkan bahwa AI telah digunakan secara masif dalam memproduksi konten kampanye dan menjangkau pemilih. Akan tetapi, ketentuan yang mengatur penggunaan AI dalam kampanye bisa dikatakan nihil. Tidak ada kerangka hukum yang komprehensif untuk mengatur penggunaan AI dalam kampanye

di pemilu. Di samping itu, maraknya disinformasi berbasis AI turut menunjukkan penggunaannya yang tidak bertanggung jawab akibat lemahnya pemahaman etika AI di kalangan peserta pemilu dan aktor politik lainnya. Kedua hal ini menjadikan AI sebagai pisau bermata dua. Di satu sisi, AI dapat membantu produksi konten dan memperkuat akses informasi politik bagi publik. Namun, di sisi lain, AI juga memiliki risiko demokratis yang berbahaya dan merusak esensi kompetisi demokrasi itu sendiri.

Seperti yang telah disampaikan pada bagian kerangka analisis, riset ini mengevaluasi penggunaan AI dari tiga aspek risiko demokratis. *Pertama*, distorsi informasi dan manipulasi otonomi pemilih. Aspek ini melihat problem yang dihasilkan oleh AI seperti disinformasi, misinformasi, malinformasi politik, konten sintetik, *intoxification*, konten menyesatkan, pesan emosional, *psychometric targeting*, dan *cognitive hacking*. *Kedua*, aspek polarisasi, di mana algoritma berbasis AI digunakan untuk menciptakan *echo chamber*, konten ekstrem, dan fragmentasi sosial. *Ketiga*, aspek ketimpangan kompetisi dan kekerasan politik. AI dalam aspek ini berdampak pada ketimpangan akses teknologi akibat kemampuan finansial yang berbeda. Di samping itu, aspek ini juga melihat bahwa AI digunakan untuk *doxxing*, serangan berbasis gender, dan konten yang merendahkan secara *ad hominem* atau menyerang pribadi seseorang.

2.4.1. Distorsi informasi dan Manipulasi Otonomi Pemilih

Menjelang Pemilu 2024, Centre for Strategic and International Studies (CSIS) merilis survei tentang gangguan informasi pada Pemilu 2024. Temuannya cukup mengejutkan, yakni, 42,3% responden percaya pada gangguan informasi pemilu (CSIS, 2023). Seperti yang dilaporkan oleh DW (2023), angka ini didapatkan dengan menguji sejauh mana responden mempercayai sejumlah informasi keliru yang telah diverifikasi sebagai berita palsu oleh Koalisi Cek Fakta, mulai dari isu penggelembungan jumlah pemilih, surat suara yang telah tercablos, hingga isu warga negara asing yang terdaftar sebagai pemilih. Berita-berita tersebut ditujukan kepada responden, dan hasilnya menunjukkan bahwa hampir separuh responden percaya pada kabar-kabar palsu tersebut. Temuan ini menggambarkan bahwa masyarakat Indonesia masih sangat rentan terhadap disinformasi. Masalah ini belum menghitung AI sebagai pendorong masifnya disinformasi. Oleh karena itu, kerentanan ini perlu

diwaspadai, mengingat informasi yang salah justru cenderung menyebar jauh lebih cepat dan menjangkau lebih banyak orang dibandingkan dengan informasi yang benar, terutama untuk konten yang bermuatan politik (Vosoughi et al., 2018).

Kerentanan struktural semacam ini menemukan wujud konkretnya dalam kampanye Pemilu 2024. Sebagaimana yang telah dibahas di atas, terdapat tiga pola penipuan yang benar-benar terjadi sepanjang kampanye, seperti *political deepfake*, *image laundering*, dan *microtargeting* yang tidak transparan. Pada bagian ini, yang perlu ditekankan bukanlah mekanisme ketiga pola tersebut, melainkan dampaknya. Konten semacam ini mengaburkan batas antara informasi autentik dan yang direkayasa, sehingga pemilih kehilangan pijakan untuk membedakan informasi politik yang dapat dipercaya.

Skala persoalan ini ditegaskan pula oleh World Economic Forum (2024) dalam *Global Risks Report 2024*, yang menyebut disinformasi berbasis AI sebagai risiko global paling parah yang perlu diantisipasi dalam jangka waktu dekat. Bahkan, risiko ini mengalahkan risiko lain seperti krisis iklim atau ketidakstabilan ekonomi. Hal ini disebabkan oleh AI yang mempermudah aktor-aktor tertentu untuk mengamplifikasi disinformasi dan berbagai bentuk konten menyesatkan lainnya secara masif dan dalam skala besar. Laporan WEF juga turut menyebut Indonesia secara eksplisit sebagai salah satu dari sekitar tiga miliar pemilih di berbagai negara yang akan memberikan suara pada periode berisiko tinggi tersebut.

Di sisi lain, meskipun temuan McKay & Tenove (2021) mengatakan bahwa probabilitas hasil pemilu tidak secara signifikan ditentukan oleh tingginya disinformasi, namun disinformasi politik cenderung mengikis kepercayaan publik pada proses demokrasi secara bertahap dari waktu ke waktu (Farooq et al., 2025). Daya rusak ini diperkuat oleh sifat disinformasi yang mudah membangkitkan emosi takut dan marah (Sunstein, 2014), sehingga dampaknya secara psikologis menyebabkan amplifikasi dan viralitas disinformasi yang jauh lebih mudah di media sosial, dibandingkan dengan informasi yang netral dan berimbang.

Persoalan ini semakin pelik mengingat masyarakat pada umumnya kesulitan mengenali konten buatan AI. Temuan Farooq et al. (2025) dalam survei pemilih di beberapa negara Eropa Barat pada Pemilu Parlemen EU 2024 menunjukkan bahwa warga cenderung buruk dalam

mengenalı konten hasil AI dalam berbagai bentuk, baik teks, gambar, audio, maupun video. Kelemahan dalam mengidentifikasi ini berpotensi memperburuk apa yang disebut Sloman dan Fernbach (2017) sebagai *illusion of knowledge*, yakni kondisi ketika seseorang merasa memahami konteks politik secara utuh, padahal pemahaman tersebut telah dibentuk oleh bias informasi dan filter algoritmik yang menyerang realitas mereka.

Persoalan otonomi pemilih menjadi lebih tajam ketika ditelusuri hingga ke mekanisme *microtargeting* sebagai bentuk manipulasi psikologis, bukan sekadar personalisasi pesan biasa. Kasus Cambridge Analytica pada Pemilu Presiden Amerika Serikat 2016 menjadi rujukan penting untuk memahami bagaimana *microtargeting* dapat bergeser dari alat komunikasi politik menjadi instrumen eksploitasi kelemahan psikologis pemilih (Amalia, 2026)[1]. Dengan memanfaatkan data digital seperti *Facebook likes* dan riwayat perilaku daring, konsultan politik dapat menyusun profil kepribadian individu berdasarkan model OCEAN (*Openness, Conscientiousness, Extraversion, Agreeableness, Neuroticism*) untuk sekitar 87 juta pemilih, lalu merancang pesan politik yang disesuaikan dengan ketakutan, kecemasan, dan nilai personal masing-masing individu, termasuk pesan politik khusus yang tidak terlihat oleh siapa pun selain penerimanya (Amalia, 2026)[2]. Mekanisme ini menjadi problematik secara demokratis karena asimetri informasi yang dihasilkan. Tim kampanye mengetahui profil psikologis, ketakutan, dan waktu paling rentan seorang pemilih terhadap persuasi, sementara pemilih tidak pernah mengetahui bahwa pesan yang mereka terima telah dipersonalisasi berdasarkan profil mereka, serta tidak pernah diminta persetujuan atas penggunaan data mereka (Amalia, 2026)[3]. Psikologi, dalam konteks ini, bergeser dari sekadar alat untuk memahami manusia, menjadi instrumen untuk mengeksploitasi kelemahan psikologis demi kepentingan politik.

Pola serupa, meski dengan skala data yang berbeda, ditemukan pada platform Pemillu.ai dalam konteks Indonesia. Platform ini mengelola data kependudukan, DPT Pemilu 2019, hasil Pemilu Legislatif (Pileg) 2014 dan 2019, riwayat partisipasi pemilih, serta data sosial-ekonomi yang mencakup data ketenagakerjaan, keagamaan, kesehatan, pendidikan, infrastruktur, pertanian, Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah (UMKM), juga jaringan internet hingga tingkat kecamatan (Rafif et al., 2024; dalam Salabi, 2026). Kedalaman dan kombinasi data semacam ini menunjukkan bahwa kapasitas pemrofilan pemilih di Indonesia telah mengarah pada

logika yang sama, yakni memahami pemilih secara sangat rinci untuk mengarahkan, bukan sekadar menginformasikan pilihan politik mereka.

Pergeseran ini perlu dibaca sebagai bagian dari transformasi yang lebih mendasar dalam sejarah kampanye elektoral Indonesia. Jika kampanye Pemilu 1999 hingga Pemilu 2014 masih bertumpu pada komunikasi massal seperti rapat umum, meluas ke kampanye televisi dan media sosial sebagai kanal utama, maka kampanye Pemilu 2019 mulai bergeser ke arah personalisasi melalui *big data*, *machine learning* atau AI, dan algoritma. Kemudian, bertransformasi lagi pada kampanye Pemilu 2024, ketika personalisasi tersebut dilengkapi dengan AI generatif, konten sintetik, dan politik yang memanfaatkan *influencer* atau pemengaruh, demi mendominasi ekosistem informasi di media sosial (Indriani, 2026) [4]. Perubahannya bukan sekadar medium yang digunakan, melainkan pergeseran dari komunikasi massal menuju komunikasi individual yang sepenuhnya berbasis data (Indriani, 2026) [5]. Pergeseran ini, sebagaimana ditunjukkan oleh kasus Cambridge Analytica dan Pemilu. ai, membawa risiko besar terhadap otonomi pemilih, karena mengubah kampanye dari upaya meyakinkan publik menjadi upaya mengeksploitasi profil psikologis dan perilaku setiap individu pemilih.

Bukti empiris dari konteks lain memperkuat kekhawatiran ini, sekaligus memberi proporsi yang lebih berimbang. Studi panel tiga gelombang oleh Farooq et al. (2025) terhadap pemilih di Belanda, Jerman, dan Polandia selama Pemilu Parlemen Uni Eropa 2024 menemukan bahwa paparan disinformasi berbasis AI dilaporkan tertinggi tepat sebelum pemilu berlangsung. Hal ini mengindikasikan bahwa masa kampanye merupakan waktu yang strategis untuk merekayasa persepsi pemilih. Temuan ini menunjukkan bahwa bahkan di demokrasi maju seperti di Eropa Barat, AI turut digunakan secara masif untuk mengganggu ruang informasi pemilu menjelang hari pemungutan suara, sebuah pola yang juga teridentifikasi dalam konteks Indonesia. Kombinasi antara kerentanan publik terhadap disinformasi, ketidakmampuan mengenali konten AI, serta mekanisme manipulasi psikologis yang semakin canggih ini menegaskan peringatan Noer (2024) bahwa tanpa pembaruan hukum dan sosial secara bertahap, teknologi digital berisiko merusak sistem demokrasi alih-alih memperkuat warga negara yang kritis.

2.4.2. Polarisasi warga

Aspek polarisasi berkaitan dengan bagaimana AI membentuk ulang struktur ruang publik secara kolektif. Penggunaan AI dalam konteks ini tidak terbatas pada produksi konten, melainkan juga pada pengoperasian algoritma yang menentukan bagaimana konten tersebut dikurasi dan didistribusikan kepada pengguna. Ketika algoritma yang digerakkan oleh AI dioptimalkan untuk memastikan keterlibatan pengguna (*user engagement*), dampaknya meluas pada beberapa hal. *Pertama*, konten yang ditampilkan kepada pengguna cenderung selaras dengan preferensi dan pandangan yang telah mereka miliki sebelumnya. *Kedua*, ruang publik yang semula memiliki basis faktual bersama bergeser menjadi ruang yang terfragmentasi, di mana warga negara tidak lagi sekadar berbeda nilai, melainkan berbeda fakta. *Ketiga*, kondisi ini menciptakan *echo chamber* yang memperkuat keyakinan yang sudah ada tanpa memberikan ruang bagi pandangan yang berlawanan. *Keempat*, akumulasi dari ketiga hal tadi mendorong fragmentasi sosial yang lebih luas. Sejalan dengan kritik Nunez et al. (2026) sebelumnya, demokrasi membutuhkan ruang diskursus yang terlihat, bukan ruang informasi yang disaring secara tersembunyi oleh filter algoritmik personal.

Mekanisme di balik dampak tersebut dapat dipahami melalui apa yang disebut sebagai *disinformation flywheel*, yaitu sebuah siklus tertutup yang terdiri dari empat tahap (FGD, Yunkins, 22 Juni 2026). Tahap pertama, AI menghasilkan varian konten tanpa batas. Kemudian, algoritma membaca sinyal keterlibatan pengguna, sehingga sistem beradaptasi dengan psikologi manusia berdasarkan sinyal tersebut. Pada tahapan akhir, konten dengan performa tinggi dan mudah beradaptasi dengan psikologi manusia yang dipromosikan visibilitasnya. Akibatnya, siklus ini bergerak lebih cepat daripada kapasitas pemeriksa fakta untuk merespons disinformasi. Dengan demikian, sistem algoritma platform media sosial yang ada lebih buruk dalam mendukung deliberasi warga negara. Ruang publik yang semula memiliki basis faktual bersama, dengan perdebatan yang terlihat secara terbuka, bergeser menjadi ruang publik yang terfragmentasi, di mana warga negara tidak lagi sekadar berbeda nilai, tetapi juga menerima fakta berbeda.

Konteks Indonesia menunjukkan bahwa risiko algoritmik ini bukan sekadar teoritis, melainkan telah terjadi dalam praktik kampanye digital. Algoritma berbasis AI pada platform TikTok, misalnya,

merekomendasikan konten di lini masa pengguna pada Pemilu 2024 yang didasarkan pada pola keterlibatan, bukan kredibilitas sumber maupun urutan kronologis. Hal ini menciptakan *echo chamber* yang membatasi keberagaman informasi politik yang diterima pengguna (Wahyuti et al., 2025). Studi Wahyuti et al. (2025) mencatat bahwa paslon presiden dan wakil presiden Prabowo-Gibran mendominasi interaksi di TikTok dengan total 376 juta interaksi hanya dalam satu minggu pada Januari 2024, jauh melampaui dua paslon lainnya. Dominasi semacam ini terjadi karena kecenderungan algoritma TikTok yang memprioritaskan konten dengan potensi viralitas tinggi, yang pada gilirannya memperkuat dominasi narasi tertentu dan membentuk persepsi publik yang tidak berimbang. Konten politik yang mengandung unsur emosional, dramatisasi dan hiburan, atau yang disebut *politainment* terbukti memiliki probabilitas viralitas yang lebih tinggi dibanding konten faktual, sebuah kecenderungan yang membawa implikasi serius terhadap kualitas ruang publik digital (Wahyuti et al., 2025). Temuan ini menegaskan bahwa polarisasi di Indonesia tidak semata dihasilkan oleh keterpaparan pemilih terhadap konten yang selaras dengan pandangan mereka, melainkan turut ditentukan oleh cara algoritma AI mendistribusikan visibilitas konten secara tidak merata antar kandidat.

Kerentanan struktural ini diperparah oleh kesenjangan literasi digital. Data yang dihimpun Mafindo (2025) mencatat, dari sekitar 1.953 hoaks selama Oktober 2024 hingga Oktober 2025, hoaks bertema politik yang juga berkaitan dengan eksploitasi etnis, agama, serta preferensi politik mendominasi. Angka ini memperlihatkan bahwa keberagaman preferensi politik dan identitas di Indonesia bisa menjadi faktor polarisasi algoritmik ketika berhadapan dengan sistem AI yang dioptimalkan untuk keterlibatan pengguna. Kerentanan struktural ini juga diperparah oleh kesenjangan literasi digital. Meskipun konektivitas digital warga Indonesia tergolong tinggi, namun tingkat literasi digital masyarakat masih tergolong rendah. Indeks Masyarakat Digital (IMDI) 2024 dari Kementerian Komunikasi dan Digital (Komdigi) hanya mencapai skor 43,34 dari skala 100, menempatkan mayoritas wilayah Indonesia pada kategori “cukup” dalam hal keterampilan digital (Komdigi, 2024). Kombinasi antara konektivitas tinggi namun literasi digital yang rendah ini menciptakan kondisi ideal bagi konten yang mempolarisasi dan memecah-belah untuk tersebar tanpa hambatan berarti dari kapasitas kritis warga negara.

2.4.3. Ketimpangan Kompetisi dan Kekerasan Politik

Ketimpangan sumber daya antarkandidat tidak hanya menentukan siapa yang mampu memproduksi dan menyebarkan konten kampanye berbasis AI secara masif, tetapi juga memperbesar ketimpangan kompetisi yang bersumber dari distribusi pendanaan politik yang tidak seimbang. Dalam sistem pendanaan politik yang sangat bergantung pada kekayaan pribadi, donasi privat, dan jaringan pemodal, kandidat yang memiliki akses finansial besar mampu membiayai organisasi kampanye, iklan politik, konsultan profesional, pengumpulan dan analisis berbagai *dataset*, serta infrastruktur komunikasi digital dalam skala yang tidak dapat disamai oleh kandidat dengan sumber daya terbatas. Sebaliknya, tingginya biaya kompetisi dapat menghalangi kandidat yang kompeten, tetapi tidak memiliki akses finansial yang luas, untuk berkontestasi secara efektif. Sementara itu, biaya pencalonan dan kampanye yang tinggi tidak hanya menciptakan perbedaan kapasitas komunikasi, tetapi juga menyaring siapa yang dapat menjadi kandidat, dan pada akhirnya mendorong keterwakilan kelompok kaya secara tidak proporsional dalam politik (Murray et al., 2023).

Hubungan antara kemampuan finansial dan keberhasilan elektoral terlihat secara empiris dalam konteks Indonesia. Berdasarkan data kandidat pada Pemilu Legislatif 2014, Virananda et al. (2021) menemukan bahwa pengeluaran kampanye secara signifikan meningkatkan probabilitas seorang kandidat untuk terpilih, bahkan setelah memperhitungkan faktor lain seperti status petahana dan posisi kandidat dalam surat suara. Temuan ini menunjukkan bahwa uang bukan sekadar unsur pendukung kampanye, melainkan sumber daya yang dapat dikonversi secara langsung menjadi keunggulan elektoral. Dalam sistem proporsional daftar terbuka yang diterapkan di Indonesia, ketika kandidat tidak hanya bersaing dengan partai lain tetapi juga dengan kandidat sesama partai, kebutuhan untuk membangun popularitas, membiayai mobilisasi pemilih, dan mempertahankan jaringan kampanye membuat kandidat dengan dukungan finansial terbatas berada pada posisi struktural yang lemah (Virananda et al., 2021).

Kondisi tersebut diperparah oleh perkembangan kampanye digital dan AI yang infrastrukturnya membutuhkan biaya besar. Keberadaan media digital memang menurunkan biaya dasar komunikasi politik, tetapi tidak serta-merta menciptakan arena kompetisi yang setara.

Kandidat dengan sumber daya besar tetap lebih mampu membiayai tenaga profesional, analisis data pemilih, iklan tertarget, serta distribusi konten berbasis algoritma. Sementara itu, kandidat dengan pendanaan terbatas cenderung hanya dapat menggunakan fungsi dasar platform digital. Vergeer & Hermans (2013) menunjukkan bahwa penggunaan media sosial tidak otomatis menguntungkan kandidat kecil karena aktor politik yang telah memiliki sumber daya dan jaringan lebih kuat tetap mendominasi komunikasi digital. Dalam konteks ini, AI justru menebalkan ketimpangan yang telah ada, yakni bahwa kemampuan pendanaan kandidat dapat diubah menjadi penguasaan terhadap data dan teknologi, yang dapat meningkatkan visibilitas kandidat, untuk keuntungan elektoral.

. Temuan Vergeer (2013) juga mengonfirmasi kesenjangan tersebut. Dalam penggunaan Twitter, bahwa hipotesis bahwa teknologi digital menyetarakan arena kompetisi sehingga kandidat atau partai kecil diuntungkan, tidak berkorelasi positif. Kandidat atau partai yang lebih mapan tetap cenderung memiliki jaringan dan kapasitas komunikasi yang lebih besar. Oleh karena itu, dalam konteks munculnya AI, ketimpangan akses finansial dapat berdampak pada ketimpangan akses terhadap penggunaan AI, baik di aspek pembuatan material kampanye maupun penjangkauan pemilih.

Dalam konteks Indonesia pada Pemilu 2024, penggunaan AI oleh Tim kampanye Prabowo-Gibran yang telah diulas di atas menunjukkan, bahwa modal dan kapasitas organisasi dapat dikonversi menjadi infrastruktur kampanye digital. Kelompok relawan pasangan tersebut meluncurkan platform AI untuk memproduksi konten kampanye dan mendukung sekitar 15.000 relawan daring untuk memantau sentimen publik serta mendistribusikan konten (Reuters, 2024). Di samping itu, platform AI generatif untuk kampanye seperti Midjourney, Microsoft Bing, dan Pika Labs, juga berbayar. Memang belum jelas adanya hubungan kausalitas yang positif antara penggunaan AI dan kemenangan elektoral. Namun, hal ini setidaknya memperlihatkan bahwa penggunaan AI dalam skala besar memerlukan kombinasi pendanaan, keahlian teknis, relawan bayaran, dan akses terhadap platform teknologi yang tidak selalu tersedia secara setara bagi semua kandidat.

Dengan demikian, relevansi AI terhadap ketimpangan kompetisi terletak pada kemampuannya untuk memperbesar kapasitas aktor

yang telah memiliki sumber daya. Kandidat yang memiliki pendanaan dan organisasi yang lebih kuat dapat mengintegrasikan AI ke dalam strategi kampanye, produksi konten, pemantauan sentimen publik, pengelolaan relawan, dan distribusi pesan kampanye. Kandidat dengan sumber daya terbatas mungkin dapat menggunakan aplikasi AI yang tersedia secara publik, tetapi tidak selalu memiliki kemampuan untuk mengoperasikannya sebagai infrastruktur kampanye yang terkoordinasi. Dalam konteks ini, ketimpangan akses teknologi bukan sekadar perbedaan kepemilikan aplikasi, melainkan perbedaan kemampuan menggabungkan teknologi, data, tenaga profesional, dan jaringan distribusi ke dalam strategi kampanye.

Pola tersebut juga terlihat dalam operasi pengaruh digital di Indonesia. Berdasarkan wawancara terhadap 52 anggota jaringan siber, Wijayanto et al. (2024) menemukan bahwa operasi pasukan siber di Indonesia dicirikan oleh pendanaan yang tersembunyi, koordinasi yang tinggi, dan penggunaan akun yang sebagian besar anonim. Operasi tersebut bersifat sementara dan berbasis proyek, serta melibatkan hubungan antara sponsor politik, koordinator, pembuat konten, dan operator akun. Temuan ini menunjukkan bahwa manipulasi opini publik di media sosial bukan hanya produk spontan perilaku pengguna, tetapi dapat dijalankan melalui organisasi yang membutuhkan pembiayaan dan koordinasi. Aktor yang mampu membiayai jaringan semacam itu mempunyai kapasitas lebih besar untuk meningkatkan visibilitas pesan, membentuk agenda, menyerang lawan, atau mengurangi kritik terhadap kepentingan atau aktor politik tertentu.

Selain ketimpangan pendanaan, ketimpangan kompetisi akibat AI juga memiliki dimensi gender. Temuan Westminster Foundation for Democracy (WFD) yang mensurvei 250 calon anggota legislatif (caleg) perempuan pada Pemilu 2024 lalu menemukan bahwa 82 persen responden menilai kekerasan terhadap perempuan dalam politik semakin intensif dari siklus-siklus pemilu sebelumnya. Kekerasan yang dilaporkan mencakup kekerasan dan pelecehan seksual sebesar 52 persen, kekerasan verbal 51 persen, kekerasan digital 45 persen, kekerasan ekonomi 42 persen, kekerasan struktural di dalam partai politik 38 persen. Bahkan, 86 persen responden menyatakan bahwa kekerasan tersebut menimbulkan dampak serius atau sangat serius terhadap kemampuan mereka untuk berkompetisi dalam pemilu (WFD, 2025). Temuan ini diperkuat oleh survei SAFEnet bersama

Kaucus Perempuan Politik Indonesia (KPPI), seperti yang dikutip oleh Tribun News (2026), yang menunjukkan bahwa 75 persen responden pernah mengalami atau menyaksikan kekerasan berbasis gender *online* (KBGO) selama masa kampanye. Bentuk serangannya mencakup ujaran kebencian, pelecehan seksual, penyebaran konten intim tanpa konsen, serta manipulasi gambar. Dalam konteks ini, AI generatif berpotensi memperparah kekerasan yang telah ada, dengan menurunkan biaya dan keterampilan yang dibutuhkan untuk menghasilkan konten manipulatif, mempercepat produksinya, dan memperluas penyebarannya melalui media sosial. Memang kedua studi tersebut belum mengidentifikasi secara terpisah proporsi kasus yang menggunakan AI. Akan tetapi, AI telah dapat dibaca sebagai faktor yang memperkuat kekerasan berbasis gender yang telah ada.

Secara keseluruhan, penggunaan AI dalam kampanye tidak mampu menciptakan arena kompetisi yang lebih setara, bahkan berpotensi memperdalam ketimpangan yang telah ada. Keunggulan finansial memungkinkan sebagian aktor mengubah modal ekonomi menjadi kapasitas teknologi, jaringan distribusi, dan operasi pengaruh yang lebih kuat. Sementara itu, kandidat dengan sumber daya terbatas menghadapi hambatan yang semakin besar untuk memperoleh visibilitas dan melindungi diri dari serangan digital. Dalam konteks ini, dampak AI terhadap demokrasi elektoral Indonesia perlu dipahami bukan hanya sebagai persoalan inovasi teknologi, tetapi juga sebagai persoalan distribusi kekuasaan, akses, dan perlindungan yang tidak setara. ■

3.

Utak-Atik Pengaturan AI dalam Kampanye Elektoral di Indonesia

Indonesia belum memiliki rezim hukum yang secara eksklusif mengatur penggunaan AI dalam pemilu. Peraturan yang ada masih tersebar di berbagai instrumen hukum dan kebijakan lintas sektor, mulai dari hukum pemilu, regulasi terkait informasi dan transaksi elektronik, perlindungan data pribadi, pedoman etika AI, strategi nasional AI, aturan teknis penyelenggara pemilu, hingga putusan MK. Sebagian besar instrumen ini tidak dirancang untuk menjawab persoalan AI dalam pemilu, apalagi kampanye elektoral. Oleh karena itu, bab ini akan memetakan dan mengurai satu per satu rezim pengaturan AI dalam pemilu di Indonesia berdasarkan instrumen hukum, sifat hukum (Kalsnes & Schia, 2026), serta tipe intervensi regulatifnya (Tenove, Tworek, & McKay, 2026).

3.1. Menelusuri Jejak AI dalam Instrumen Hukum Pemilu di Indonesia

Strategi Nasional Kecerdasan Artifisial Indonesia 2020–2045

Pada tingkat kebijakan umum, Strategi Nasional Kecerdasan Artifisial Indonesia (Stranas AI) 2020-2045 memberikan arah pengembangan AI nasional melalui beberapa fokus area, di antaranya mengenai etika dan kebijakan, infrastruktur dan data, pengembangan talenta, serta riset dan inovasi AI. Dokumen ini menunjukkan bahwa pemerintah telah mengakui kebutuhan akan tata kelola AI sebagai bagian dari

transformasi digital nasional. Namun demikian, strategi nasional AI baru difokuskan pada lima bidang, yakni, layanan kesehatan, reformasi birokrasi, pendidikan dan riset, ketahanan pangan, dan mobilitas kota pintar. Dari lima bidang prioritas tersebut, pemilu belum mendapat perhatian khusus, utamanya pada aturan yang dapat mengikat peserta pemilu, tim kampanye, platform digital, atau pihak ketiga penyedia jasa konsultasi politik berbasis AI.

3.1.1. Buku Putih Peta Jalan Kecerdasan Artifisial Nasional (2025)

Arah kebijakan AI nasional kemudian diperbarui melalui Buku Putih Peta Jalan Kecerdasan Artifisial Nasional yang disusun oleh Gugus Tugas Penyusunan Peta Jalan Kecerdasan Artifisial Indonesia di bawah Komdigi pada Juli 2025. Berbeda dengan Stranas AI 2020-2045 yang hanya memfokuskan pada lima bidang prioritas, Buku Putih ini memperluas cakupan sektor strategis menjadi sepuluh sektor yang meliputi ketahanan pangan, kesehatan, pendidikan, ekonomi dan keuangan, reformasi birokrasi, politik, hukum dan keamanan, energi, sumber daya dan lingkungan, perumahan, transportasi, logistik dan infrastruktur, hingga seni budaya dan ekonomi kreatif.

Perluasan ini penting dicermati, karena untuk pertama kalinya, sektor *“Politik, Hukum, dan Keamanan”* secara eksplisit dimasukkan sebagai salah satu sektor prioritas pengembangan AI nasional, di mana sektor ini absen dari lima sektor prioritas Stranas AI 2020-2045. Meski demikian, dokumen ini belum secara spesifik menyentuh isu pemilu atau kampanye elektoral, sehingga tetap dibutuhkan i pengaturan lebih lanjut terhadap tata kelola AI dalam pemilu.

Dalam Buku Putih, terdapat frasa penggunaan AI untuk *“pemantauan potensi disinformasi yang mungkin mengganggu ketertiban masyarakat”*. AI disebut dapat membantu pihak berwenang mengambil keputusan dan memitigasi risiko secara lebih akurat dan cepat. Akan tetapi, frasa *“mengganggu ketertiban masyarakat”* bersifat karet dan tidak memiliki batasan yang jelas, sehingga berpotensi disalahgunakan oleh negara untuk melakukan pengawasan berlebihan terhadap konten politik, termasuk kritik, oposisi, maupun narasi kampanye yang sah dengan dalih mitigasi disinformasi. Hal ini perlu diwaspadai meskipun tidak secara eksplisit menyebutkan situasi khusus seperti masa kampanye. Alih-alih mengatur AI sebagai objek regulasi (misalnya lewat kewajiban transparansi atau pembatasan penggunaan), pendekatan ini justru

memosisikan AI sebagai instrumen kontrol negara atas ruang informasi publik, yang berisiko bertentangan dengan prinsip pemilu yang bebas dan adil serta kebebasan berekspresi.

3.1.2. Surat Edaran Menteri Kominfo Nomor 9 Tahun 2023

Pendekatan etis terhadap penggunaan AI dibahas melalui Surat Edaran Menteri Komunikasi dan Informatika (Mekominfo) No.9 Tahun 2023 tentang Etika Kecerdasan Artifisial. Komdigi yang saat itu masih bernama Kominfo merilis surat edaran yang berisi kode etik penggunaan AI. Beberapa prinsip yang dikedepankan yakni, inklusivitas, kemanusiaan, keamanan, aksesibilitas, transparansi, kredibilitas dan akuntabilitas, perlindungan data pribadi, pembangunan dan lingkungan berkelanjutan, serta kekayaan intelektual. Namun demikian, surat edaran ini tidak bersifat mengikat secara hukum dan hanya berfungsi sebagai pedoman awal. Panduan etika ini dimaksudkan untuk memperkuat transparansi dan kedewasaan penggunaan ruang digital (Prasasti, 2023).

3.1.3. Konsep Pedoman Etika Kecerdasan Artifisial (2025)

Kesadaran atas keterbatasan SE Menkominfo No.9 Tahun 2023 turut diakui oleh Komdigi, yang kemudian menguatkan regulasi terkait AI dengan mengeluarkan Konsep Pedoman Etika Kecerdasan Artifisial pada Agustus 2025. Dokumen ini secara tegas menyatakan bahwa Indonesia belum memiliki panduan etika AI nasional yang mencakup mitigasi risiko, perlindungan, pemantauan, dan penanganan insiden atas potensi perkembangan AI di Indonesia. Pengakuan ini memperkuat argumen yang telah diuraikan sebelumnya bahwa SE Menkominfo No.9 Tahun 2023 memang tidak bersifat mengikat dan hanya berfungsi sebagai pedoman awal.

Sebagai penerus SE Menkominfo No.9 Tahun 2023, Konsep Pedoman ini memperluas kerangka etika dengan mengadopsi sejumlah rujukan tata kelola AI global, seperti Rekomendasi Etika AI UNESCO (2021), Rekomendasi OECD tentang AI (2025), Pedoman Tata Kelola dan Etika AI ASEAN (2024), serta *Ethically Aligned Design* IEEE (2019). Pedoman ini juga memperjelas pembagian peran dan tanggung jawab tiga kelompok aktor, yaitu pengguna (pengguna akhir sistem AI), pelaku sektor (penyedia data, pengembang, penyedia, dan penyelenggara sistem AI), serta pemangku kebijakan (kementerian/lembaga dan badan usaha yang berwenang menetapkan kebijakan).

Dari sisi substansi, pedoman ini memuat identifikasi risiko yang lebih rinci dibandingkan dengan SE Menkominfo No.9 Tahun 2023, salah satunya memasukkan aspek risiko disinformasi berupa konten palsu atau *deepfake* yang menjadi salah satu risiko yang relevan dengan konteks kampanye berbasis AI. Pelaku sektor juga diberikan kewajiban untuk “*menjamin transparansi dan akuntabilitas sistem yang disediakan atau dioperasikan*” serta melakukan mitigasi risiko melalui pencegahan, identifikasi dini, audit berkala, dan pengawasan berkelanjutan. Namun, meski demikian, sebagaimana pendahulunya, pedoman ini masih bersifat umum dan belum menyentuh secara spesifik isu-isu penggunaan AI dalam pemilu, seperti pelabelan konten sintetik selama kampanye pemilihan, *microtargeting* politik berbasis AI, atau tanggung jawab platform dalam distribusi konten kampanye yang dihasilkan oleh AI. Selain itu, sebagai “konsep” pedoman, dokumen ini juga belum berstatus final dan mengikat secara hukum, sehingga kedudukannya tetap berada dalam ranah *soft law* yang bersifat sukarela atau imbauan.

3.1.4. UU Nomor 1 Tahun 2024

Aspek lain dari penggunaan AI dapat dijangkau melalui UU No.1 Tahun 2024 tentang Perubahan Kedua atas UU ITE. UU ITE mengatur sejumlah perbuatan yang dilakukan melalui informasi atau dokumen elektronik, sehingga dapat diterapkan terhadap konten digital tertentu yang melanggar hukum. Namun, UU tersebut tidak dirancang secara khusus untuk mengatur AI atau kampanye elektoral. Akibatnya, penerapannya terhadap suatu konten masih bergantung pada apakah suatu perbuatan memenuhi unsur pelanggaran yang telah ditentukan, bukan semata-mata karena konten tersebut dibuat atau dimodifikasi dengan AI. Pendekatan ini penting untuk menghindari anggapan bahwa penggunaan AI dengan sendirinya merupakan pelanggaran. Perlu juga dicatat bahwa UU ITE belum menyediakan standar khusus mengenai autentisitas, pelabelan, atau distribusi konten.

3.1.5. UU Nomor 27 Tahun 2022

UU No.27 Tahun 2022 tentang PDP menjadi instrumen penting ketika AI digunakan untuk mengumpulkan, menganalisis, atau menginferensi karakteristik pemilih. Undang-undang ini mengatur jenis data pribadi, hak subjek data, dasar dan prinsip pemrosesan, serta kewajiban pengendali dan pemroses data. Dalam konteks kampanye, ketentuan

tersebut relevan bagi aktivitas pemprofilan, segmentasi pemilih, personalisasi pesan, dan *microtargeting* politik. Penggunaan data lokasi, aktivitas daring, hubungan sosial, minat, atau karakteristik lain untuk memperkirakan preferensi politik dapat menimbulkan persoalan mengenai dasar pemrosesan, transparansi, pembatasan tujuan, akurasi data, serta hak pemilih atas data pribadinya.

Namun demikian, meskipun UU PDP telah menyediakan kerangka umum perlindungan data pribadi, penerapannya dalam kampanye elektoral masih menyisakan sejumlah pertanyaan. Undang-undang tersebut belum secara spesifik menjelaskan kedudukan mengenai preferensi politik, pembagian tanggung jawab antara peserta pemilu dan konsultan politik, juga batas penggunaan data untuk *microtargeting*. Selain itu, kampanye politik melibatkan relasi yang kompleks antara peserta pemilu, konsultan, relawan, broker data, penyedia aplikasi, dan platform. Kompleksitas tersebut menimbulkan kebutuhan untuk memperjelas siapa yang berkedudukan sebagai pengendali atau prosesor data, serta bagaimana pembagian pertanggungjawaban apabila terjadi pelanggaran.

3.1.6. Putusan MK No.166/PUU-XXI/2023

Perkembangan norma yang paling langsung berkaitan dengan AI dalam kampanye pemilu muncul dalam Putusan MK No.166/PUU-XXI/2023. MK memberikan pemaknaan bersyarat terhadap frasa “citra diri” dalam Pasal 1 angka 35 UU No.7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Menurut MK, foto atau gambar peserta pemilu harus merupakan foto atau gambar yang orisinal dan terbaru, serta tidak direkayasa atau dimanipulasi secara berlebihan dengan bantuan teknologi AI. MK menilai manipulasi berlebihan dapat menimbulkan ketidakpastian hukum dan tidak sejalan dengan asas pemilu yang bebas, jujur, dan adil.

Putusan tersebut penting, karena untuk pertama kalinya AI secara eksplisit ditempatkan dalam penafsiran norma kampanye pemilu dan dihubungkan dengan hak pemilih untuk memperoleh informasi yang benar. Dengan demikian, MK mengkritik praktik yang dapat memengaruhi pembentukan pilihan politik dan kualitas pemilu, meskipun ruang lingkup putusan masih terbatas karena hanya berfokus pada larangan untuk memanipulasi foto atau gambar peserta pemilu secara berlebihan, tanpa menjelaskan indikatornya secara rinci.

3.1.7. PKPU Nomor 15 Tahun 2023

Pada tataran aturan teknis penyelenggara, PKPU No.15 Tahun 2023 tentang Kampanye Pemilihan Umum telah mengakui media daring dan media sosial sebagai metode kampanye yang sah (Pasal 26). PKPU ini mendefinisikan dua hal yang berkaitan dengan kampanye digital, yakni media sosial dan media daring. Media sosial merujuk pada platform internet dua arah yang memungkinkan penggunanya berinteraksi, berkolaborasi, dan menciptakan konten berbasis komunitas. Sementara itu, media daring didefinisikan sebagai platform daring bermuatan multimedia atau fasilitas pertemuan berbasis teknologi informasi (Pasal 1). Dengan definisi tersebut, ruang digital ditempatkan sebagai arena kampanye resmi, termasuk pertemuan terbatas yang kini dapat digelar secara virtual melalui media daring (Pasal 29). Pengaturan ini menunjukkan bahwa penyelenggara pemilu telah menyesuaikan diri dengan digitalisasi kampanye, meskipun belum menyentuh teknologi yang bekerja di balik konten digital tersebut.

Lebih jauh, PKPU No.15/2023 mengatur mekanisme kampanye di media sosial dan media daring secara cukup rinci. Akun kampanye di media sosial dibatasi paling banyak dua puluh akun untuk setiap jenis aplikasi yang wajib didaftarkan kepada KPU, dan ditutup pada hari terakhir masa kampanye (Pasal 37 dan Pasal 38). Iklan di media daring dan media sosial juga dibatasi, yakni satu spanduk berdurasi paling lama tiga puluh detik untuk setiap media setiap hari (Pasal 39). Bahkan, desain materi di media sosial diatur untuk dapat berupa tulisan, suara, gambar, hingga konten yang bersifat naratif, grafis, karakter, dan interaktif (Pasal 37). Namun, seluruh ketentuan tersebut berfokus pada kanal, jumlah akun, format, dan waktu kampanye, belum mengatur cara konten diproduksi atau dipersonalisasi, sehingga PKPU belum menjangkau persoalan konten sintetik, pelabelan konten AI, *microtargeting*, maupun distribusi algoritmik.

3.1.8. Perbawaslu Nomor 16 Tahun 2023

Pada sisi pengawasan, Peraturan Bawaslu (Perbawaslu) No.16 Tahun 2023 tentang Pengawasan Kampanye Pemilihan Umum bergerak pada ranah yang sama, yakni media daring dan media sosial. Perbawaslu ini menempatkan pengawasan pemasangan iklan kampanye di media massa cetak, media daring, dan media sosial dengan batas maksimum yang sejalan dengan PKPU, yaitu satu spanduk untuk setiap media

daring dan satu *spot* berdurasi paling lama tiga puluh detik untuk setiap media sosial setiap hari. Sama seperti PKPU, kerangka pengawasan ini bertumpu pada dimensi kuantitatif dan formal berupa ukuran, durasi, dan frekuensi iklan. Dengan demikian, pengawasan belum diarahkan pada substansi teknologi konten, seperti autentisitas, manipulasi berbasis AI, atau penggunaan *bot* dan algoritma dalam menyebarkan pesan kampanye.

Kedua aturan teknis tersebut memperlihatkan bahwa pengaturan kampanye di Indonesia belumlah cukup untuk memitigasi dan menghadapi risiko penggunaan AI di media daring dan media sosial. a Baik PKPU maupun Perbawaslu berhenti pada logika kampanye digital konvensional. Padahal, kampanye berbasis AI tidak sekadar berpindah kanal ke ruang daring, melainkan mengubah cara konten diproduksi, dipersonalisasi, dan didistribusikan secara otomatis dan masif. Dengan kata lain, instrumen yang seharusnya paling siap merespons AI, justru masih menyisakan celah paling mendasar mengenai tata kelola konten dan teknologi kampanye berbasis kecerdasan artifisial.

3.2. Memetakan Kekosongan: Tipologi Intervensi Regulatoris dalam Instrumen Hukum AI di Indonesia

Pemetaan pada bagian ini menggunakan dua dimensi analitis yang sama dengan yang akan dipakai untuk membaca praktik baik negara lain, yaitu sifat regulasi yang sukarela (*soft-law*) atau mengikat (*hard-law*) (Kalsnes & Schia, 2026), dan tipe intervensi regulasinya, yakni kewajiban transparansi (*disclosure requirements*), pelarangan atau pembatasan konten sintesis (*prohibitions or limitations*), dan pengaturan sistem AI/platform (Tenove, Tworek, & McKay, 2026).

Secara umum, pengaturan pemanfaatan teknologi untuk kampanye pemilu di Indonesia didominasi oleh aturan yang mengikat (*hard law*), yang tersebar di beberapa produk peraturan perundang-undangan, seperti UU ITE, UU PDP, Putusan MK No.166/PUU-XXI/2023, PKPU No.15/2023, dan Perbawaslu No.16/2023. Akan tetapi, aturan-aturan mengikat ini tidak secara spesifik menyoroti penggunaan AI di pemilu. Hanya Putusan MK No.166/PUU-XXI/2023 yang lahir secara eksplisit sebagai respons atas isu AI dalam pemilu. Sejauh penulisan kajian ini, belum ada panduan, kesepakatan, maupun kode etik bersama antar peserta pemilu yang bisa dikategorikan sebagai *soft law*. Regulasi yang

sifatnya tidak mengikat dan sukarela hanyalah SE Menkominfo No.9/2023 dan Stranas AI 2020-2040. Kedua aturan ini pun lagi-lagi tidak secara spesifik mengatur AI dalam konteks pemilihan.

Pola serupa berlanjut pada dua dokumen kebijakan terbaru, yaitu Buku Putih Peta Jalan Kecerdasan Artifisial Nasional yang diterbitkan pada Juli 2025 dan Konsep Pedoman Etika Kecerdasan Artifisial yang dipublikasikan pada Agustus 2025). Sebagai kelanjutan dari Stranas AI dan SE Menkominfo No. 9 tahun 2023, kedua dokumen ini tetap berkedudukan sebagai *soft law*, dan keduanya juga belum secara spesifik mengatur AI dalam konteks pemilihan atau kampanye elektoral.

Dalam hal tipe intervensi, Indonesia praktis hanya mengatur pelanggaran atau pembatasan konten AI dalam pemilu melalui Putusan MK No.166/PUU-XXI/2023. Itupun dalam cakupan yang sangat sempit, yakni manipulasi citra diri berlebihan atas foto atau gambar peserta pemilu.

“Menyatakan frasa “citra diri” yang berkaitan dengan foto/gambar dalam Pasal 1 angka 35 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6109) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai “foto/gambar tentang dirinya yang original dan terbaru serta tanpa direkayasa/dimanipulasi secara berlebihan dengan bantuan teknologi kecerdasan artifisial (artificial intelligence)” (Amar Putusan 2, Putusan MK 166/PUU-XXI/2023).

Intervensi dalam bentuk kewajiban transparansi belum ditemukan sama sekali dalam pengaturan AI dalam pemilu di Indonesia. SE Menkominfo No.9/2023 memang menyebut transparansi sebagai salah satu nilai etis penggunaan AI, tetapi nilai ini berhenti sebagai anjuran, dan tidak diterjemahkan menjadi kewajiban pelabelan yang operasional, apalagi dalam konteks kampanye. PKPU No.15/2023 dan Perbawaslu No.16/2023, sebagai dua instrumen yang paling dekat mengatur kampanye digital juga berhenti pada pengaturan kanal, jumlah akun, format, dan durasi iklan, tanpa menyentuh cara suatu konten diproduksi atau dipersonalisasi.

Konsep Pedoman Etika Kecerdasan Artifisial (2025) sedikit melangkah lebih jauh dengan membebaskan kewajiban kepada pelaku sektor untuk menjamin transparansi dan akuntabilitas sistem yang disediakan atau dioperasikan. Namun, kewajiban ini tetap dirumuskan secara umum atau lintas sektor, belum diterjemahkan menjadi kewajiban pelabelan konten AI yang operasional, dan belum dapat dikategorikan sebagai intervensi *disclosure requirements* atau persyaratan transparansi yang mengikat dalam pengertian yang dipakai dalam kerangka analitis ini.

Pengaturan sistem AI dan platform juga belum tersentuh sama sekali. UU PDP menjadi instrumen yang paling dekat dengan tipe intervensi regulatif ini karena mengatur kedudukan pengendali dan prosesor data dalam aktivitas *profiling*, segmentasi, dan *microtargeting* politik. Akan tetapi, UU PDP dirancang untuk pemrosesan data pribadi secara umum, bukan untuk membebani penyedia sistem AI atau platform dengan kewajiban spesifik terkait konten sintesis.

Justru yang muncul dalam Buku Putih Peta Jalan AI Nasional (2025) adalah arah sebaliknya. AI diposisikan sebagai instrumen bagi negara untuk memantau dan memitigasi “*potensi disinformasi yang mengganggu ketertiban masyarakat*”, alih-alih sebagai objek yang diatur kewajiban dan pembatasannya. Pendekatan demikian berisiko menggeser fokus tata kelola dari melindungi integritas informasi pemilu menjadi memperluas kewenangan pengawasan negara atas ruang digital, mengingat frasa “*ketertiban masyarakat*” tidak memiliki definisi operasional yang jelas dan berpotensi digunakan secara luas untuk membatasi konten politik yang sah.

Ilustrasi di atas menegaskan bahwa pengaturan penggunaan kecerdasan artifisial dalam kampanye elektoral di Indonesia masih bersifat tersebar dan belum membentuk rezim hukum yang khusus. Belum terdapat undang-undang yang secara komprehensif mengatur penggunaan AI dalam proses pemilu, termasuk jenis konten yang diproduksi, *profiling* politik, *microtargeting*, *chatbot* kampanye, rekomendasi konten yang berkaitan dengan algoritma, maupun tanggung jawab platform digital. Instrumen-instrumen yang telah diuraikan di atas hanya mampu menjangkau sebagian aspek penggunaan AI. Intervensi regulatifnya pun menjadi terbatas pada pelarangan atau pembatasan konten dengan cakupan yang sempit, yaitu sebatas foto

atau gambar kandidat). Kekosongan pengaturan justru terjadi di aspek transparansi dan pengaturan sistem AI dan platform, dua aspek krusial dalam menjaga integritas pemilu dan demokrasi. ■

4.

Ragam Pendekatan Regulasi AI dalam Pemilu: Komparasi Praktik Baik dari Negara Lain

Sebagaimana telah diuraikan di atas, pengaturan AI dalam kampanye di Indonesia masih minim dan tersebar. UU ITE dan PDP, misalnya, baru mengatur penggunaan teknologi digital secara umum dan belum sepenuhnya mampu menjawab tantangan AI bagi integritas pemilu dan demokrasi. Sementara itu, aturan yang memang berupaya menasar AI dalam kampanye, yakni Putusan MK No.166/PUU-XXI/2023, masih sangat terbatas cakupannya pada pembatasan produksi foto atau gambar dengan manipulasi citra diri berlebihan. Padahal, masifnya penggunaan sekaligus penyalahgunaan teknologi AI pada Pemilu dan Pilkada 2024 menjadi bukti nyata urgensi pembaruan aturan pemilu di Indonesia.

Dalam konteks ini, pengalaman negara lain menjadi relevan untuk ditelusuri. Indonesia bukan satu-satunya negara yang harus bergulat dengan dampak AI bagi pemilu dan demokrasi. Dari 64 negara yang menyelenggarakan pemilu pada *super election year* 2024, kajian ini menganalisis sepuluh negara dan wilayah yang telah berupaya mengatur penggunaan AI dalam pemilu mereka, yakni Norwegia, Denmark, Irlandia, Inggris, Korea Selatan, Filipina, India, Brasil, Amerika Serikat, dan Uni Eropa. Analisis dilakukan dengan memetakan dua dimensi utama, yaitu sifat regulasi yang sukarela (*soft-law*) atau mengikat

(*hard-law*) (Kalsnes & Schia, 2026) dan tipe intervensi regulatifnya, yakni kewajiban transparansi (*disclosure requirements*), pelarangan atau pembatasan konten sintesis (*prohibitions or limitations*), dan pengaturan sistem AI/platform (Tenove, Tworek, & McKay, 2026). Perlu digarisbawahi, pembagian *soft* dan *hard law* di sini murni berlaku untuk regulasi penggunaan AI dalam pemilu, bukan menggambarkan keseluruhan tata kelola AI suatu negara. Temuan dalam studi komparatif ini selanjutnya akan menjadi basis perumusan rekomendasi kebijakan bagi pengaturan AI dalam kampanye elektoral di Indonesia.

4.1. Pendekatan Regulasi: *Soft Law*, *Hard Law*, dan *Hybrid Law*

4.1.1. *Soft Law*

Berdasarkan temuan Kalsnes & Schia (2026), pengaturan AI di pemilu mengarah pada dua kecenderungan sifat regulasi, yakni sukarela (*soft law*) dan mengikat (*hard law*). Dalam pendekatan sukarela, regulasi mengandalkan kesadaran dan komitmen bersama aktor politik untuk menciptakan pemilu yang berintegritas. Sifat regulasi ini cenderung ditemukan di negara demokrasi dengan tradisi kebebasan berekspresi dan pengendalian diri institusional yang tinggi (de Sousa & Corrado, 2025 dalam Kalsnes & Schia, 2026). Beberapa negara dan kawasan yang mengambil pendekatan ini adalah Norwegia, Denmark, Irlandia, dan Inggris.

a. *Norwegia*

Secara umum, pengaturan AI di Norwegia dilakukan dengan mengadopsi regulasi maupun panduan internasional yang telah ada, alih-alih menyusun suatu undang-undang khusus untuk AI (Schia et al., 2025). Regulasi platform, misalnya, dilakukan melalui *The Digital Services Act* (DSA) yang mendorong tanggung jawab platform untuk memoderasi konten, termasuk konten sintetis. Untuk melawan disinformasi, baik yang diproduksi menggunakan AI maupun bukan, Norwegia mengadopsi *Code of Practice on Disinformation* milik EU. Perlindungan atas independensi media dan jurnalisme dilakukan melalui *The European Media Freedom Act*. Sementara itu, dalam meregulasi AI, Norwegia mengadopsi *The EU AI Act*.

Dalam konteks pemilu, Norwegia mengambil pendekatan *soft law* melalui perjanjian bersama antar-partai ([Håkonsen, 2024](#)). Melalui perjanjian ini, sembilan ketua partai yang duduk di parlemen sepakat untuk menjaga integritas pemilu yang akan datang dengan tidak menggunakan *deepfake* ataupun disinformasi berbasis AI dalam kampanye meskipun dimaksudkan sebagai konten satir ([Kalsnes & Schia, 2026](#)). Berdasarkan tipe intervensinya, kesepakatan ini hanya mengatur pelarangan atau pembatasan konten sintesis. Penegakannya pun berbasis kepercayaan kepada satu sama lain, dan loyalitas terhadap kesepakatan yang dibuat. Norwegia menunjukkan upaya mitigasi ancaman AI bagi pemilu melalui pendekatan berbasis konsensus bersama aktor politik (partai).

b. Denmark

Denmark mengadopsi pendekatan *soft law* dalam meregulasi AI, baik secara umum maupun dalam konteks pemilu. Secara umum, Denmark tidak menerbitkan regulasi AI yang bersifat sektoral dan lebih memilih mengembangkan instrumen hukum berbentuk panduan yang menyeimbangkan inovasi teknologi dengan nilai-nilai kemanusiaan ([Regulations AI, 2025](#)). Pendekatan yang seperti ini berdampak pula kepada regulasi AI dalam rezim pemilu, di mana upaya pengaturannya muncul dalam bentuk kesepakatan bersama, alih-alih legislasi resmi yang mengikat.

Dalam menghadapi ancaman AI dalam kampanye elektoral, partai politik di Denmark menginisiasi *code of conduct* bersama soal penggunaan *deepfake* ([Folketinget, 2024](#)). Dorongan untuk menyusun kesepakatan ini berangkat dari insiden beredarnya video *deepfake* yang menampilkan Perdana Menteri Mette Frederiksen ([Jenvall, 2024](#)). *Code of conduct* ini mengatur dua tipe intervensi, yakni ketentuan transparansi dan pelarangan atau pembatasan konten. Ketentuan transparansi pada *code of conduct* ini menyepakati pemberlakuan pelabelan yang jelas pada setiap konten *deepfake*. Sementara itu, konten *deepfake* tanpa persetujuan eksplisit dari orang yang bersangkutan dilarang untuk digunakan, baik itu menggambarkan politisi dari partai lain, partai sendiri, maupun diri sendiri ([Kalsnes & Schia, 2026](#)).

Penegakan kedua aturan ini didasarkan pada kepercayaan bersama (*mutual-trust*) antaraktor politik untuk menghormati *code of conduct* yang telah disepakati. Oleh karena itu, kepatuhan terhadap ketentuan

pelabelan dan pelarangan/pembatasan cenderung dibebankan kepada aktor politik. Secara eksplisit, belum ada regulasi khusus di sektor pemilihan yang mengatur platform atau sistem AI. Dengan demikian, sama seperti Norwegia, Denmark turut memitigasi bahaya AI bagi pemilu melalui pendekatan berbasis konsensus bersama aktor politik.

c. Irlandia

Irlandia turut mengambil pendekatan *soft law* dalam mengatur penggunaan AI dalam pemilu. Komisi Pemilu Irlandia, An Coimisiun Toghchain, mengeluarkan kerangka panduan iklan politik dan konten AI untuk menghadapi pemilu pada November 2024. Kerangka berjudul *Framework on Online Electoral Process Information, Political Advertising and Deceptive AI Content 2024* ini ditujukan sebagai panduan praktik baik bagi platform daring, mesin pencari (*search engine*), partai politik, hingga kandidat pemilu (Lihat *General Principles* bagian A no. 1 dan 3).

Tiga tipe intervensi ditemukan dalam panduan ini. *Pertama*, kewajiban transparansi diatur melalui ketentuan pelabelan konten sintesis/manipulatif. Namun, kewajiban pelabelan ini secara eksplisit dibebankan kepada platform, alih-alih kepada aktor yang memproduksi kontennya:

“Online platforms, search engines and other relevant actors should: (b) provide tools to allow synthetic or manipulated images, audio or video that appreciably resemble existing persons, objects, places, entities, events, or depict events as real that did not happen, to be clearly labelled or otherwise made distinguishable through prominent marking.” (Bagian B.3.b)

Kedua, Irlandia juga melarang atau membatasi produksi dan diseminasi konten AI yang sifatnya menipu pemilih atau menurunkan integritas pemilu. Penegakan aturan pelarangan/pembatasan ini diarahkan kepada aktor politik, terutama partai politik dan kandidat.

“Candidates and parties should: (c) not knowingly produce or disseminate deceptive AI content with the potential to mislead voters or undermine the integrity of the electoral events.” (Bagian B.3.c)

Ketiga, Irlandia juga berupaya mengatur platform dengan mendorong mereka untuk menyediakan alat mitigasi konten AI yang sifatnya menipu.

“Online platforms, search engines and other relevant actors should: (a) provide tools to mitigate risks to electoral processes related to deceptive AI Election content (AI generated audio, video, and images that deceptively fake or alter the appearance, voice, or actions of political candidates, election officials, and other key electoral stakeholders, or that provide false electoral process information to voters).” ([Bagian B.3.a](#))

Secara tegas, kerangka ini menyatakan bahwa sifatnya sukarela dan tidak memiliki konsekuensi hukum. Penekanannya ada pada upaya kolektif dari penyedia layanan digital, partai politik, dan kandidat untuk melindungi hak-hak masyarakat atas kebebasan berekspresi, berpartisipasi, akses atas informasi, dan privasi dalam melawan misinformasi serta disinformasi selama pemilu. Hal ini menunjukkan upaya mitigasi ancaman AI bagi pemilu dilakukan melalui panduan praktik bagi aktor-aktor yang relevan, mulai dari aktor politik (partai dan kandidat) hingga platform digital.

d. Inggris

Inggris juga mengambil pendekatan *soft law* dalam memitigasi bahaya AI dalam pemilu, namun dengan cara yang berbeda dengan negara-negara di atas. Secara umum, Inggris mengambil pendekatan pro-inovasi dalam mengatur AI sehingga tidak memiliki regulasi AI spesifik dan lebih memilih untuk mengatur AI sesuai konteks pemanfaatannya ([Rough, 2026](#)). Dalam konteks pemilu, pemerintah Inggris mengeluarkan panduan mitigasi disinformasi dan ancaman AI bagi kandidat dan penyelenggara pemilu. Dilansir dari laman resmi *Cabinet Office* Inggris ([2025](#)), panduan ini memberikan saran dan langkah praktis untuk mengurangi risiko terkena serangan siber dan cara menanganinya, serta langkah tepat untuk merespons disinformasi atau konten AI.

Panduan ini tidak meregulasi kewajiban transparansi, produksi dan penyebaran konten sintesis, maupun sistem AI/platform seperti di negara/wilayah lainnya. Pendekatan yang diambil oleh pemerintah Inggris adalah membekali kandidat dan penyelenggara pemilu dalam memitigasi risiko AI. Hal ini juga terlihat di panduan untuk lembaga

koordinasi pemilu (*Guidance for Organisations Coordinating Elections*) yang memberikan langkah-langkah penanganan sistem data elektoral bagi petugas IT di lembaga pemilihan ([National Cyber Security Centre, 2024](#)). Inggris menunjukkan upaya mitigasi ancaman AI bagi pemilu melalui pendekatan edukatif bagi aktor-aktor politiknya. Alih-alih memberikan ketentuan dan larangan, pemerintah Inggris lebih memilih untuk mengedukasi aktor politik atas bahaya AI bagi mereka.

4.1.2. Hard Law

Berbeda dengan regulasi sukarela, pendekatan *hard law* ditandai oleh instrumen hukum yang mengikat, mekanisme sanksi yang eksplisit, dan kapasitas penegakan yang lebih terstruktur. Negara-negara yang memilih jalur ini umumnya memiliki iklim politik yang terpolarisasi dan sarat persaingan, tingkat kepatuhan yang relatif rendah, atau memiliki pengalaman langsung dengan penyalahgunaan AI dalam pemilu ([Kalsnes & Schia, 2026](#)). Adapun negara yang mengadopsi pendekatan ini adalah Korea Selatan, Filipina, India, dan Brasil.

a. Korea Selatan

Korea Selatan mengambil pendekatan yang cukup konservatif dan keras terhadap pengaturan AI dalam pemilu. Hal ini tercermin dalam segelintir aturan AI dalam pemilu yang bersifat mengikat dengan sanksi serius, seperti denda hingga pidana. Regulasi yang eksis di Korea Selatan mengatur dua tipe intervensi, yakni ketentuan transparansi atau pengungkapan (*disclosure agreement*) dan pelarangan/pembatasan konten sintesis.

Kewajiban transparansi muncul dalam bentuk ketentuan pelabelan yang diatur dalam standar operasional prosedur (SOP) video *deepfake* tahun 2022 ([Hong, 2025](#)) dan amandemen [Public Official Election Act](#) tahun 2023. Untuk menegakkan kedua aturan ini, Korea Selatan memberlakukan sanksi denda dan pidana. Misalnya, ketidakpatuhan terhadap SOP video *deepfake* dianggap sebagai pelanggaran terhadap Pasal 250 [Public Official Election Act](#), dan bisa terancam denda hingga pidana. Sementara itu, pelanggaran atas amandemen [Public Official Election Act](#) tahun 2023 dapat dikenakan sanksi denda 50 juta won dan pidana hingga 7 tahun ([Hong, 2025](#)).

Pelarangan/pembatasan konten sintesis turut muncul dalam amandemen [Public Official Election Act](#) tahun 2023. Ayat 82-87 secara

eksplisit melarang produksi, penyuntingan, distribusi, penayangan, atau pengunggahan video *deepfake* untuk tujuan kampanye selama 90 hari sebelum hari pelaksanaan pemilu (National Election Commission of the Republic of Korea, 2024). Pelanggaran atas aturan ini juga dapat dikenai sanksi denda dan pidana (Hong, 2025).

Untuk menegakkan aturan di atas, Komisi Pemilu Korea Selatan mendirikan tim tanggap khusus untuk mengawasi misinformasi dan disinformasi. Akan tetapi, pada kenyataannya, penerapan regulasi ini tidaklah semasif dan ‘segalak’ itu. Sebanyak 129 video kampanye *deepfake* ditemukan melanggar aturan pembatasan 90 hari, tetapi tindak lanjutnya hanyalah penurunan konten, tidak sampai dilaporkan kepada aparat kepolisian. Menurut Hong (2025), hal ini merupakan buntut atas kritik serius terhadap regulasi yang dinilai eksekutif dan cenderung membatasi kebebasan berekspresi. Namun demikian, regulasi yang ketat ini sukses mendorong platform-platform besar, seperti Naver, KakaoTalk dan SK Communications, untuk menandatangani deklarasi bersama dalam melawan konten manipulatif pada periode pemilu.

Korea Selatan menunjukkan upaya mitigasi risiko AI dalam pemilu lewat pendekatan regulasi yang keras dan tegas, yang diarahkan kepada aktor-aktor politik. Namun, realitas penegakan menyiratkan bahwa desain regulasi yang *rigid* dapat menjadi pedang bermata dua. Di satu sisi, regulasi ini mampu mendorong kepatuhan dan kerja sama dari platform digital. Di sisi lain, penegakannya berpotensi tidak efektif karena sanksi yang terlalu memberatkan.

b. Filipina

Dibandingkan dengan instrumen hukum negara lain yang dianalisis di kajian ini, panduan milik Filipina merupakan salah satu yang paling mendetail. Pada tahun 2024, Komisi Pemilu Filipina (COMELEC) menerbitkan panduan kampanye digital untuk Pemilu dan Pilkada 2025. Panduan berjudul Resolution No. 11064 ini mengatur mulai dari pemanfaatan, pelarangan, hukuman, hingga badan penegak hukum terhadap penyalahgunaan media sosial, AI, serta teknologi internet selama pemilu.

Jika dicermati, Resolution No. 11064 mencakup banyak hal, baik ketentuan transparansi melalui pelabelan maupun pelarangan/pembatasan konten sintesis. Ketentuan pelabelannya sangat kompre-

hensif, yakni mengatur mulai dari cara memberikan label berdasarkan tipe medianya (visual, audiovisual, dan audio), visibilitas dan audibilitas label (besaran huruf, kontras warna, volume, pelafalan, dan durasi), tipe labelnya (*visual/audio watermarks, cryptographic metadata*, atau teknologi pelabelan lainnya), hingga isi labelnya (kapan pembuatannya dan cara penyuntingan/modifikasinya). Panduan ini turut mensyaratkan adanya persetujuan tertulis dari seluruh individu yang ada dalam materi kampanye berbasis A,I dan diwajibkan untuk mencantumkan dalam ketentuan transparansi.

“Disclosures or disclaimers, which shall be clear, conspicuous, and not easily removed or altered, must remain visible or audible for a sufficient duration both before and after the campaign material is presented. The disclosure or disclaimer shall explicitly state that the content has been manipulated using artificial intelligence, providing a detailed explanation of the nature and extent of the manipulation. Additionally, it must include a statement confirming that prior consent has been obtained from all individuals depicted in the AI-manipulated election material. The said disclosure shall be contained in the same campaign material and not in a separate file.” ([Pasal IV, bagian 2](#))

Lebih lanjut, ketentuan transparansi juga dibebankan kepada platform digital yang menayangkan konten berbau kampanye. Platform diwajibkan untuk menerapkan mekanisme transparansi yang sama kepada penggunanya.

“Once an online and digital platform that hosts election-related content has been notified by the Task Force KKK sa Halalan that media has been manipulated with artificial intelligence technology, they shall be required to implement reasonable mechanisms that disclose the same. Such disclosures must be clearly visible or audible to all audiences, ensuring that viewers or listeners are adequately informed that the content has been altered in compliance with the requirements of these guidelines.” ([Pasal IV, bagian 3](#))

Regulasi larangan atau limitasi (*prohibitions or limitations*) juga mendetail dan lebih dari sebatas mengatur konten sintesis. Dalam konteks konten sintesis, panduan ini melarang produksi dan diseminasi *deepfake*, *cheapfake*, *softfake*, serta konten AI lainnya yang tidak memenuhi ketentuan transparansi untuk tujuan kampanye selama periode kampanye. Di luar konten sintesis, panduan ini juga melarang penggunaan *amplifier* palsu (akun palsu, *bot*, grup *astroturf* palsu), *hyperactive users*, akun yang tidak terdaftar di COMELEC, hingga produksi serta diseminasi berita palsu. Seluruh terma teknis yang dilarang di atas disertai dengan definisi operasional yang jelas. Lebih lanjut, prosedur penanganan pelanggaran ini juga didetailkan dalam panduan (Lihat [Pasal V bagian 2](#)).

Penegakan aturan-aturan di atas jatuh kepada Satuan Tugas KKK *sa Halalan* yang dipimpin oleh Departemen Pendidikan dan Informasi (Education and Information Department/EID) dan Departemen Hukum di bawah COMELEC dengan bantuan dari deputi lembaga penegak hukum lainnya, lembaga pemerintah lain yang relevan, serta kerja sama dari lembaga *watchdog* masyarakat dan organisasi mitra COMELEC. Aturan lebih detail soal tata cara pembentukan satuan tugas ini juga tercantum dalam panduan (Lihat [Pasal VI](#)). Ketidakpatuhan atas aturan-aturan di atas dianggap sebagai pelanggaran elektoral (*electoral offense*) di bawah *Omnibus Election Code* (OEC) Filipina, dan dapat dikenai sanksi denda, diskualifikasi kandidasi, hingga pidana (Lihat [OEC bagian 264](#)).

c. India

Alih-alih menerbitkan aturan baru, pengaturan penggunaan AI pada pemilu di India dilakukan dengan mengintegrasikan aturan baru ke dalam instrumen hukum yang eksis. Dua instrumen yang paling relevan adalah *Information Technology Rules* (IT Rules) yang mengatur penggunaan teknologi informasi secara umum dan *Model Code of Conduct* (MCC) yang mengatur etika aktor politik dalam pemilu. IT Rules berada di bawah kewenangan Kementerian Elektronika dan Teknologi Informasi (MeitY), sedangkan MCC dikeluarkan oleh Komisi Pemilu India (ECI).

Jika dilihat berdasarkan tipologi regulasinya, pengaturan penggunaan AI di India mengatur tiga tipe intervensi, yakni ketentuan transparansi, pelarangan/pembatasan konten sintesis, serta pengaturan sistem AI dan platform. Hanya saja, ketiga intervensi ini tersebar di instrumen hukum

yang berbeda. Kewajiban transparansi, misalnya, diatur baik di dalam IT Rules maupun di dalam MCC. Dalam IT Rules, kewajiban transparansi diwujudkan dalam ketentuan pelabelan, baik secara visual, audio, maupun *metadata* yang tidak boleh dihilangkan. Regulasi transparansi ini lebih menasar sistem AI/platform yang menawarkan jasa produksi maupun penayangan konten sintesis.

“(a) Where an intermediary offers a computer resource which may enable, permit, or facilitate the creation, generation, modification, alteration, publication, transmission, sharing, or dissemination of information as synthetically generated information, it shall ensure that, (ii) every such information not covered under sub-clause (i) of clause (a) is prominently labelled in a manner that ensures prominent visibility in the visual display that is easily noticeable and adequately perceivable, or, in the case of audio content, through a prominently prefixed audio disclosure, that can be used to immediately identify that such information is synthetically generated information which has been created, generated, modified or altered using a computer resource and such information shall be embedded with a permanent metadata or other appropriate technical provenance mechanisms, to the extent technically feasible, including a unique identifier, to identify the computer resource of the intermediary used to create, generate, modify or alter such information;” (Bagian II, Due Diligence by Intermediaries and Grievance Redressal Mechanism)

“(b) the intermediary shall not enable the modification, suppression or removal of the label, permanent metadata, including the unique identifier, displayed or embedded in accordance with subclause (ii) of clause (a).” (Bagian II, Due Diligence by Intermediaries and Grievance Redressal Mechanism)

Sementara itu, dalam MCC, kewajiban pelabelan konten sintesis dibebankan kepada partai politik, kandidat, hingga perwakilan kampanye.

“Political parties, candidates and campaign representatives are required to ensure that any synthetically generated or AI-altered content used for campaigning is clearly labelled as “AI-

Generated”, “Digitally Enhanced” or “Synthetic Content”, along with disclosure of the originating entity, to maintain transparency and voter trust.” (Press Information Bureau Delhi, 2026)

Pelarangan/pembatasan konten sintesis diatur lewat MCC melalui pelarangan konten personifikasi via *deepfake* selama pemilu (Gupta, 2026). Konten AI yang menyesatkan atau melanggar hukum akan diturunkan dalam kurun waktu tiga jam setelah dilaporkan ke platform (Press Information Bureau Delhi, 2026). Aturan *3-hour-takedown-rule* ini tercantum di dalam IT Rules, dan diimplementasikan khusus untuk periode pemilu. Pelanggaran atas ketentuan ini dapat dikenai sanksi administratif berupa pembatasan kampanye bagi aktor politik (Gupta, 2026).

Sementara itu, pengaturan sistem AI/platform dilakukan melalui IT Rules. Dalam konteks mendukung ketentuan transparansi, IT Rules mewajibkan platform sosial media untuk mendeklarasikan konten sintesis dan memastikan kejelasan label, hingga menerapkan langkah-langkah teknis untuk memverifikasi deklarasi tersebut.

“(1A) A significant social media intermediary which enables displaying, uploading, or publishing any information on its computer resource shall, prior to such display, uploading, or publication,— (a) require users to declare whether such information is synthetically generated information; (b) deploy appropriate technical measures, including automated tools or other suitable mechanisms, to verify the accuracy of such declaration, having regard to the nature, format, and source of such information; and (c) where such declaration or technical verification confirms that the information is synthetically generated, ensure that the same is clearly and prominently displayed with an appropriate label or notice, indicating that the content is synthetically generated.” (Bagian II, *Due Diligence by Intermediaries and Grievance Redressal Mechanism*)

Tak hanya itu, platform juga diminta bekerja sama dengan ECI untuk menurunkan konten *deepfake* pada periode pemilu (Gupta, 2026).

Meski demikian, implementasi pengaturan ini dalam Pemilu 2024 tidak terlepas dari tantangan. ECI bekerja sama dengan platform media

sosial dalam menegakkan aturan penurunan konten, tetapi kecepatan respons platform dan volume konten yang masif menyebabkan sejumlah pelanggaran luput dari pengawasan (Khatana, 2026). Terlepas dari tantangan ini, cerita India memberikan ilustrasi bagaimana pengaturan AI dalam kampanye dapat diintegrasikan ke dalam instrumen regulasi yang sudah ada. Selain itu, India juga menjadi contoh sebuah rezim pengaturan AI yang mengikat secara hukum, tetapi dengan intensitas sanksi yang relatif rendah.

d. Brasil

Brasil mengambil langkah yang inovatif dalam memitigasi penggunaan teknologi digital dalam pemilu. Brazilian Superior Electoral Court (*Tribunal Superior Eleitoral* atau TSE) mengeluarkan regulasi No.23.732/2024 untuk menghadapi ancaman AI pada Pilkada 2024, dan regulasi No.23.755/2026 untuk Pemilu Oktober 2026 mendatang. Kedua regulasi ini berupaya mengatur penggunaan AI dalam kampanye pemilu di tengah kekosongan aturan AI dan platform digital yang komprehensif di Brazil (Marques, 2026).

Jika ditelaah berdasarkan tipologi regulasinya, kedua regulasi mengatur tiga tipe intervensi, yakni kewajiban transparansi, pelarangan/pembatasan konten sintesis, dan pengaturan sistem AI/platform. Dari sisi kewajiban transparansi, regulasi ini mewajibkan seluruh konten multimedia sintesis yang digunakan dalam kampanye, baik berupa gambar, audio, maupun video, untuk memuat *label* atau *disclaimer* yang dapat terlihat jelas dan mengenai asal-usul artifisialnya, sehingga pemilih dapat membedakan konten autentik dari konten buatan AI (Kira et al., 2025).

Sementara itu, dari sisi pelarangan atau pembatasan, regulasi ini melarang produksi dan penyebaran *deepfake* yang dirancang untuk memperdaya pemilih atau memanipulasi hasil Pemilu. Larangan ini mencakup konten sintesis yang mengubah maupun meniru individu nyata atau fiktif dalam kampanye. Pelanggaran atas aturan ini dapat dikenai sanksi pembatalan pencalonan atau hilangnya mandat (*loss of mandate*). Regulasi juga melarang penggunaan *chatbot* atau avatar sintesis untuk meniru interaksi asli antara kandidat atau perwakilannya dengan pemilih (Kira et al., 2025).

Dari sisi pengaturan sistem AI dan platform, TSE mewajibkan platform digital untuk membuat perpustakaan iklan politik (*ad libraries*), mengadopsi langkah-langkah preventif terhadap penyebaran mis/disinformasi, hingga menyediakan kanal pelaporan. *Ad libraries* harus dapat diakses secara *real-time* dan memuat informasi sponsor, biaya yang dikeluarkan, durasi tayang, target demografi, hingga metrik jangkauan. Apabila konten mis/disinformasi terlanjur tersebar, platform dapat diperintahkan oleh pengadilan elektoral untuk mendiseminasikan “konten korektif” secara gratis. Platform yang gagal mematuhi ketentuan-ketentuan di atas dapat dikenai sanksi perdata dan administratif (Kira et al., 2025). Lebih lanjut, melalui regulasi No.23.755/2026, sistem AI dilarang untuk mengekspresikan preferensi elektoral dalam bentuk apa pun ketika ditanya oleh pengguna (Marques, 2026).

Meski Brasil membawa inovasi positif dalam regulasinya, implementasinya dalam Pilkada 2024 masih dipenuhi tantangan. Penyalahgunaan konten sintesis tetap ditemukan—dengan kandidat perempuan sebagai sasaran—dan penegakan aturannya inkonsisten. Dua tantangan yang teridentifikasi adalah minimnya definisi operasional dan viralitas yang dijadikan indikator penurunan konten. Akibatnya, penegakan di tingkat daerah berbeda-beda tergantung pada interpretasi pengadilan elektoral regional, dan konten yang tidak *viral* luput dari pengawasan (Kira et al., 2025). Meskipun demikian, inovasi regulasi di Brasil berhasil mendorong platform besar seperti Meta dan Google untuk menandatangani perjanjian kerja sama dengan TSE. Perjanjian tersebut mencakup fitur *megaphone* milik Meta untuk mendiseminasikan informasi resmi mengenai pemilu, saluran pelaporan yang terintegrasi dengan Sistem Peringatan Disinformasi (*Disinformation Alert System/ SIADe*) milik TSE, serta pelatihan misinformasi pemilu (Kira et al., 2025).

Singkatnya, Brasil memberi contoh mitigasi risiko AI dalam pemilu melalui pendekatan regulasi yang mengikat secara hukum, baik bagi aktor politik maupun sistem AI dan platform. Namun, kisah Brasil juga menunjukkan bahwa desain regulasi yang mengikat saja tidak cukup. Definisi operasional dan indikator penegakan yang detail perlu mendapatkan perhatian khusus demi penegakan yang lebih efektif.

4.1.3. Hybrid Law

a. Amerika Serikat

Amerika Serikat (AS) menempuh jalur yang jauh lebih terdesentralisasi. Hal ini tidak lepas dari struktur administrasi pemilu AS yang pada dasarnya berada di tangan negara bagian dan pemerintah lokal, sementara U.S. Election Assistance Commission (EAC) di tingkat federal hanya memiliki kewenangan terbatas berupa pendanaan, panduan teknis, dan asistensi—bukan kewenangan regulasi yang mengikat penyelenggara pemilu, partai politik, maupun platform digital. Akibatnya, pendekatan AS terhadap tata kelola AI dalam pemilu tidak diwujudkan dalam bentuk aturan kewajiban pelabelan, pelarangan konten sintesis, atau tanggung jawab platform, melainkan melalui dua jalur, yakni, penegasan bahwa dana hibah federal dapat dipakai untuk melawan ancaman AI, dan panduan teknis bersifat *soft law* yang tidak mengikat secara hukum.

Jalur pertama diwujudkan melalui Help America Vote Act (HAVA), instrumen hukum lama yang aslinya tidak dirancang untuk mengatur AI, namun kewenangannya difafsirkan ulang oleh EAC untuk merespons ancaman baru ini. Pada 14 Februari 2024, para Komisioner EAC memutuskan dengan suara bulat (4-0) bahwa dana HAVA Election Security Grant dapat digunakan oleh negara bagian untuk melawan ancaman disinformasi berbasis AI (EAC, 2024). Sertifikasi resmi menyatakan bahwa keputusan ini menegaskan negara bagian “may use HAVA Election Security Grant Funds to counter foreign influence in elections, election disinformation, and potential manipulation of information on voting systems and/or voting procedures disseminated and amplified by AI technologies” sebagai biaya yang diperbolehkan di bawah HAVA Sec. 101(b)(1)(B) (EAC, 2024). Selain itu, negara bagian juga dapat mendanai edukasi pemilih dan komunikasi informasi terpercaya mengenai prosedur pemungutan suara untuk melawan disinformasi berbasis AI di bawah HAVA Sec. 101(b)(1)(C) (EAC, 2024).

Keputusan ini kemudian diperkuat melalui memorandum dari Kantor Penasihat Umum EAC. Ini berkaitan dengan EAC yang memiliki kewenangan diskresi untuk menentukan apa yang dianggap sebagai improvisasi yang progresif terhadap administrasi pemilu. Dalam hal ini, EAC melakukan upaya melawan disinformasi berbasis AI (EAC, 2024). Menariknya, memorandum ini secara eksplisit merujuk pada

laporan Senator Amy Klobuchar dan Susan Collins yang mengangkat kekhawatiran atas kasus *robocall* yang menirukan suara presiden dan meminta warga untuk tidak memilih, serta *deepfake* kandidat yang menampilkan pernyataan yang tidak pernah mereka ucapkan (EAC, 2024). Hal ini menunjukkan bahwa regulasi ini lahir sebagai respons reaktif terhadap insiden yang konkret.

HAVA juga berfokus pada aspek pembiayaan, yakni terkait *allowability* (bolehkah anggaran dipakai), *allocability* (bagaimana proporsi alokasi dana lintas aktivitas federal/nonfederal), serta prinsip *reasonable* (kewajaran) and *necessary* (kebutuhan) (EAC, 2024). Sebagai contoh, dana HAVA dapat dipakai untuk membiayai materi edukasi pemilih, namun secara tegas dikecualikan dari aktivitas pendaftaran pemilih atau kampanye *get out the vote*, karena “*content on trusting information from official election sources would likely be unallowed if the primary purpose of the messaging was intended to increase voter registration or voter turnout during an election*” (EAC, 2024). Pembatasan ini memperlihatkan bahwa kerangka AS lebih menyerupai kebijakan tata kelola anggaran ketimbang regulasi substantif atas konten atau perilaku aktor politik.

Jalur kedua—panduan teknis yang tidak mengikat—diwujudkan lewat serangkaian dokumen EAC yang ditujukan langsung kepada penyelenggara pemilu di tingkat lokal. AI Toolkit for Election Officials (EAC, 2023), misalnya, memuat analisis SWOT atas teknologi AI generatif teks, gambar, audio, dan video, sekaligus memberikan saran praktik komunikasi terbaik dan templat *handout* fisik yang dapat dibagikan ke pemilih untuk mengarahkan mereka kepada sumber-sumber informasi resmi. Dokumen 60-Second Security Series: Cybersecurity-Artificial Intelligence (EAC, 2024) juga dibuat untuk memberi rekomendasi keamanan siber terkait ancaman impersonasi suara/wajah penyelenggara pemilu dan *phishing* yang semakin canggih berkat AI. Selain itu, penyelenggara pemilu juga menggunakan AI untuk membuat jadwal petugas TPS, memprediksi partisipasi pemilih, dan membuat transkrip rapat.

Kesimpulannya, tidak ada kewajiban transparansi yang mengikat secara hukum (label wajib), dan tidak ada pelarangan atau pembatasan konten sintesis atau pengaturan sistem AI dan platform digital di tingkat federal. Yang ada hanyalah insentif finansial (pendanaan bersyarat) dan panduan teknis yang tidak mengikat. Kekosongan regulasi

substantif federal ini turut disebabkan oleh sensitivitas konstitusional AS atas kebebasan berekspresi (Amandemen Pertama), yang membuat pelarangan konten politik sintesis, termasuk *deepfake* kampanye banyak diserahkan kepada regulasi di tingkat negara bagian.

Pendekatan yang diambil AS memberikan pelajaran bahwa mitigasi risiko AI dalam pemilu tidak selalu harus diwujudkan lewat larangan atau kewajiban pelabelan yang mengikat, melainkan dapat pula ditempuh lewat pemberdayaan kapasitas penyelenggara pemilu melalui pendanaan dan panduan teknis. Namun, pendekatan ini juga menyisakan kerentanan, yaitu, bahwa tanpa kewajiban hukum yang seragam secara nasional, penerapan langkah mitigasi AI sepenuhnya bergantung pada inisiatif dan kapasitas masing-masing penyelenggara pemilu di tingkat lokal.

b. Uni Eropa (EU)

Uni Eropa mengatur penggunaan AI dalam pemilu melalui instrumen hukum berlapis, yang mencakup regulasi sukarela dan mengikat. Instrumen pertama-sekaligus instrumen yang secara eksklusif mengatur AI dalam pemilu-adalah *[Code of Conduct for the 2024 European Parliament Elections](#)*. *Code of conduct* ini berisi 14 komitmen bersama untuk menggunakan AI secara etis dan transparan dalam kampanye Pemilu Parlemen Eropa 2024 yang ditandatangani oleh sepuluh partai. Jika dilihat berdasarkan tipe intervensi regulasinya, *code of conduct* ini mencakup ketentuan transparansi dalam bentuk pelabelan atau *watermarking*, dan pelarangan atau pembatasan produksi, penggunaan, maupun diseminasi konten sintesis yang menyesatkan.

“Ensure an ethical and transparent use of campaign tools and technologies, including artificial intelligence. Abstain from producing, using, or disseminating misleading content, in particular: a. falsified, fabricated, doxed or stolen data or material; b. Any type of deceptive content using audio, images or video and generated with or without artificial intelligence to falsely or deceptively alter or fake candidates, officials or any electoral stakeholder. The use of artificial intelligence-generated content is only permitted when clearly labelled. Using watermarking and provenance signals is encouraged; c. d. fake accounts or automatic bots to manipulate voter opinions; trolling, unfounded accusations or cyber-bullying;

e. content created and disseminated by actors from outside the EU other than member parties, seeking to erode European values and principles.” ([Code of Conduct for the 2024 European Parliament Elections, Commitment 3](#))

Selain itu, partai politik juga diminta untuk secara aktif menangkal dampak negatif konten AI manipulatif, misalnya melalui pelatihan staf partai, menyediakan mekanisme pelaporan penyalahgunaan AI bagi publik, serta melaporkan konten AI yang melanggar komitmen ini.

“Make use of all the available resources to counter the negative effects of AI-generated deceiving content and consider staff training to this end; abstain from using personal or confidential information in AI tools, e.g., in prompts, thereby safeguarding individual privacy and security in elections; consider establishing a structured mechanism for citizens to report any concerns or misuse associated with the AI technologies.” ([Code of Conduct for the 2024 European Parliament Elections, Commitment 4](#))

“Remove or ask to remove without delay any content placed on behalf of the signing party that violates the commitments in this code of conduct. Report such content to online platforms.” ([Code of Conduct for the 2024 European Parliament Elections, Commitment 9](#))

Dua tipe intervensi di atas secara eksplisit dibebankan kepada aktor politik, sebab komitmennya memang diperuntukkan bagi partai politik. Oleh karena itu, tidak mengherankan jika pengaturan sistem AI dan platform digital tidak tertuang dalam *code of conduct* ini. Selain itu, karena sifatnya yang sukarela, penegakan *code of conduct* ini murni dilakukan dengan mengandalkan kepatuhan sesama partai politik dan pengawasan publik.

Di sisi lain, ada juga pengaturan sistem AI yang diatur di instrumen kedua, yakni *The EU Artificial Intelligence Act (EU AI Act)*. EU AI Act adalah regulasi mengikat yang dirancang oleh EU untuk mengatur kewajiban dan tanggung jawab penyedia/penyelenggara sistem AI di kawasan Uni Eropa. Aturan ini tidak secara eksklusif mengatur penggunaan AI dalam konteks pemilihan. Akan tetapi, regulasi ini memberikan gambaran

tentang bagaimana EU mengatur pengembangan, peluncuran, hingga pengoperasian suatu sistem AI. Dalam konteks pemilu, EU AI Act menyentuh satu cakupan spesifik dengan mengategorikan “Sistem AI yang ditujukan untuk memengaruhi hasil pemilu maupun perilaku pemilih” sebagai sistem AI berisiko tinggi (*high risk*). Klasifikasi ini membawa konsekuensi legal bagi penyedia sistem AI yang bersangkutan karena wajib memenuhi berbagai ketentuan yang sudah diatur. Penyedia sistem AI *high risk* diwajibkan untuk membangun sistem manajemen risiko di keseluruhan siklus hidup sistem AI-nya, menjalankan tata kelola data yang baik, menyusun dokumentasi teknis sebagai bukti kepatuhan, mendesain sistem *record-keeping* otomatis, menyediakan panduan penggunaan bagi *downstream deployers* atau pengguna akhir, mengimplementasikan pengawasan manusia dalam desainnya, memastikan keamanan siber, serta membangun sistem manajemen yang baik (Future of Life Institute, 2024).

Selanjutnya, pengaturan platform dapat dilihat di instrumen ketiga, yaitu Regulasi EU 2024/900 tentang Transparansi dan Iklan Politik. Berkebalikan dengan EU AI Act, regulasi ini tidak menyentuh AI dan justru mengatur kampanye politik. Dalam regulasi ini, penyedia jasa pengiklanan iklan politik-termasuk platform dan mesin pencari (*search engine*)-wajib memenuhi berbagai ketentuan, antara lain soal transparansi iklan politik (melalui pelabelan, pemberitahuan, maupun *repository* publik), pengarsipan, hingga pelaporan. Meskipun tidak secara eksklusif menyoroti AI, regulasi ini pada prinsipnya mengatur kewajiban dan tanggung jawab platform dalam mendiseminasikan konten kampanye.

Pendekatan gabungan yang diambil oleh EU menunjukkan model pengaturan AI yang sedikit berbeda dari negara-negara lainnya. Ketiga tipe intervensi justru diatur dalam payung hukum yang berbeda, dengan sifat regulasi yang berbeda pula. Pendekatan sukarela melalui *code of conduct* diarahkan kepada aktor politik (partai politik). Sementara itu, pendekatan mengikat melalui regulasi diarahkan kepada aktor penyedia AI dan platform digital, melalui EU AI Act serta Regulasi EU 2024/900. Cara EU ini menunjukkan bahwa pengaturan AI dalam pemilu tidak harus selalu dilakukan dalam satu produk hukum, melainkan dapat didistribusikan ke dalam beberapa instrumen yang saling menguatkan selama sifatnya (mana yang sukarela dan mengikat) dan subjeknya (aktor politik, sistem AI, atau platform) jelas.

Tabel 1. Perbandingan Tipe dan Sifat Regulasi AI dalam Pemilu di 10 Negara/Wilayah

NO	NEGARA/ KAWASAN	KASUS PENYALAHGUNAAN AI DI PEMILU	TIPE INTERVENSI REGULASI			SIFAT DAN BENTUK REGULASI
			<i>Disclosure Requirement</i>	<i>Prohibition Limitation</i>	<i>AI-Systems/ Platform</i>	
1	Norwegia	Ya		✓		Soft-Law Self-imposed Voluntary Deklarasi bersama 9 partai.
2	Denmark	Ya	✓	✓		Soft-Law Self-imposed Voluntary Kesepakatan bersama oleh partai.
3	Irlandia	Ya	✓	✓	✓	Soft-Law From gov Voluntary Kerangka panduan iklan politik dan konten AI. Dikeluarkan oleh Komisi Pemilu
4	Inggris	Ya				Soft-Law From gov Voluntary Panduan mitigasi risiko AI bagi kandidat dan petugas pemilu. Dikeluarkan oleh pemerintah Inggris.
5	Korea Selatan	Ya	✓	✓		Hard-Law From gov Mandatory Amandemen Public Official Election Act..
6	Filipina	Ya	✓	✓		Hard-Law From gov Mandatory Panduan kampanye digital. Dikeluarkan oleh komisi pemilu.
7	India	Ya	✓	✓	✓	Hard-Law From gov Mandatory <i>IT Rules</i> dan <i>Model Code of Conduct</i> . Dikeluarkan oleh komisi pemilu (MCC).
8	Brazil	Ya	✓	✓	✓	Hard-Law From gov Mandatory <i>TSE Rules</i> . Dikeluarkan oleh komisi pemilu.
9	Amerika Serikat	Ya	✓			Hybrid: Soft & Hard Law Insentif finansial & <i>AI toolkit</i> untuk penyelenggara pemilu
10	EU		✓	✓	✓	Hybrid: Soft & Hard Law <i>Code of conduct</i> untuk partai politik, EU AI Act, dan Regulasi Iklan Politik

SUMBER: DIOLAH OLEH PENULIS

4.2. Analisis Kecenderungan dan Tren Pengaturan AI dalam Pemilu di Negara Komparasi

4.2.1. Hybrid Law: Ketika Soft dan Hard Law Berjalan Berdampingan

Artikel Kalsnes & Schia (2026) memetakan sifat regulasi AI dalam pemilu ke dalam dua kecenderungan, yakni *soft law* yang penegakannya sukarela serta bertumpu pada kepercayaan bersama (*mutual-trust*) antaraktor politik, dan *hard law* yang mengikat dengan sanksi eksplisit. Pemetaan awal kajian ini pun turut menemukan pola serupa. Negara dengan budaya demokrasi yang lebih mapan cenderung berkumpul di kutub *soft law*, seperti Norwegia, Denmark, Irlandia, dan Inggris. Sementara itu, negara demokrasi baru atau pernah mengalami penyalahgunaan AI serius cenderung ditemukan di kutub *hard law*, misalnya Korea Selatan, Filipina, India, Brasil.

Namun, penelusuran lebih jauh ke dalam rezim pengaturan AI di masing-masing negara menunjukkan bahwa kecenderungan ini bukanlah kotak yang saling terpisah. Sejumlah negara dan wilayah justru menggabungkan kedua sifat regulasi tersebut sekaligus (selanjutnya disebut *hybrid law*) untuk mengatur penggunaan AI dalam pemilu. Sifat regulasi *hybrid* ditemukan di Amerika Serikat dan EU. Dalam kedua negara/wilayah ini, instrumen hukum yang sukarela dan mengikat berjalan berdampingan meskipun menysasar intervensi regulatif yang berbeda. Hal ini terlihat paling jelas di EU, di mana pendekatan sukarela melalui Code of Conduct for the 2024 European Parliament Elections mengatur komitmen bersama aktor-politik untuk menjaga integritas pemilu, sedangkan EU AI Act dan Regulasi EU 2024/900 masing-masing menysasar sistem AI dan platform.

Akan tetapi, pendekatan *hybrid* tidak lantas menjamin adopsi yang komprehensif dari ketiga tipe intervensi regulatif ala Tenove, Tworek, & McKay (2026). Amerika Serikat, misalnya, meskipun mengambil pendekatan *hybrid*, tetapi hanya mengatur kewajiban transparansi. Sebaliknya, pengaturan AI di EU mencakup ketiga intervensi. Artinya, sifat *hybrid* hanya menjelaskan bagaimana kewenangan instrumen hukum dibagi, namun tidak melihat sejauh mana substansi pengaturannya.

4.2.2. Tren Adopsi Tiga Tipe Intervensi Regulatif

Ketiga tipe intervensi regulatif, yakni kewajiban transparansi, pela-

rangan/pembatasan konten sintesis, dan pengaturan sistem AI/platform (Tenove, Tworek, & McKay, 2026) ditemukan tersebar di dalam sepuluh negara/wilayah yang dikaji. Namun, cakupan adopsinya bervariasi. Inggris, misalnya, tidak mengatur satu pun tipe intervensi dan memilih pendekatan edukatif bagi kandidat politik. Norwegia dan Amerika Serikat masing-masing hanya mengatur satu tipe intervensi, yakni pelarangan/pembatasan konten di Norwegia, dan kewajiban transparansi di Amerika Serikat. Denmark, Korea Selatan, dan Filipina mengombinasikan kewajiban transparansi dengan pelarangan/pembatasan, tanpa menyentuh pengaturan sistem AI/platform. Sementara itu, Irlandia, India, Brasil, dan Uni Eropa mencakup ketiga tipe sekaligus, meskipun tidak selalu dalam satu instrumen hukum yang sama.

Sasaran aktor dari ketiga tipe intervensi juga bervariasi. Kewajiban transparansi dan pelarangan/pembatasan paling umum diarahkan kepada aktor politik, terutama partai dan kandidat, sebagaimana terlihat di Norwegia, Denmark, dan Korea Selatan. Namun, sejumlah negara membagi beban kewajiban ini kepada sistem AI dan platform digital. Irlandia, misalnya, membebankan kewajiban pelabelan kepada platform, sedangkan kewajiban pelarangan produksi konten menyematkan/dialamatkan kepada partai/kandidat dalam satu instrumen hukum yang sama. India membebankan satu tipe intervensi yang sama kepada dua aktor berbeda, yakni kewajiban transparansi (pelabelan) kepada platform dan partai/kandidat/tim kampanye, meskipun dalam instrumen hukum yang berbeda. Filipina dan Brasil menggunakan satu instrumen hukum yang sama untuk mengatur baik aktor politik maupun sistem AI/platform dalam intervensi kewajiban transparansi.

Lebih lanjut, cakupan tipe intervensi ternyata tidak berkorelasi dengan sifat regulasi. Di kelompok *hard law*, ada yang mengadopsi seluruh tipe intervensi regulatif (India dan Brasil), ada pula yang hanya sebagian (Korea Selatan dan Filipina). Pola serupa terjadi di kelompok *soft law*. Irlandia mengadopsi seluruh tipe intervensi, Denmark dan Norwegia hanya sebagian, sementara Inggris tidak mengadopsi satu pun.

Analisis di atas menunjukkan bahwa adopsi tiga tipe intervensi regulatif bervariasi dari beberapa sisi. Cakupannya berjenjang, mulai dari nihil (Inggris) hingga penuh (Irlandia, India, Brasil, dan Uni Eropa). Sasaran aktornya juga berbeda-beda. Ada yang terpusat pada aktor politik, platform/sistem AI, ada pula yang membebankan kewajiban serupa kepada kedua aktor sekaligus. Terakhir, variasi cakupan dan

sasaran aktor ini tidak berkorelasi dengan sifat regulasi. Kelompok *soft law*, *hard law*, dan *hybrid law* ternyata sama-sama menampilkan variasi yang serupa, mulai dari yang tidak mengatur sama sekali, mengatur sebagian, sampai mengadopsi ketiga tipe intervensi sekaligus.

4.2.3. Pola Adopsi Pengaturan AI dalam Pemilu: Tersebar (*Dispersed*) dan Terkonsentrasi (*Concentrated*)

Temuan ini menyoroti dimensi yang belum dibahas, baik oleh Kalsnes & Schia (2026) maupun oleh Tenove, Tworek, & McKay (2026), yakni bagaimana ketiga tipe intervensi regulatif didistribusikan ke dalam instrumen hukum. Kajian ini menemukan dua pola adopsi pengaturan AI dalam pemilu, yakni terkonsentrasi (*concentrated*) dan tersebar (*dispersed*). Pola terkonsentrasi ditemukan pada negara yang memuat seluruh atau sebagian besar tipe intervensinya dalam satu instrumen hukum tunggal, misalnya Filipina (*Resolution No. 11064*), Korea Selatan (amandemen *Public Official Election Act*), dan Brazil (regulasi TSE No. 23.732/2024 dan No. 23.755/2026). Sementara itu, pola tersebar ditemukan pada negara/wilayah yang memecah tipe intervensinya ke berbagai instrumen hukum, misalnya negara-negara Eropa yang mengadopsi kerangka regulasi Uni Eropa (DSA, *Code of Practice on Disinformation*, EU AI Act), India (IT Rules dan *Model Code of Conduct*), serta Amerika Serikat (HAVA dan serangkaian dokumen panduan EAC).

Pola terkonsentrasi membawa konsekuensi ganda. Di satu sisi, konsentrasi intervensi ke satu instrumen, terutama yang berbentuk *hard law*, menghasilkan pengaturan yang kuat, tegas, dan kontekstual secara kepemiluan. Hal ini terlihat pada kedetailan *Resolution No. 11064* Filipina, atau cakupan tiga tipe intervensi sekaligus dalam regulasi TSE Brazil. Namun, di sisi lain, pola ini memunculkan kritik “*overstepping*” atau melampaui kewenangan terhadap penyelenggara pemilu. Penyelenggara pemilu dianggap diberikan kekuatan regulatif berlebih, terutama karena konsentrasi ini kerap lahir sebagai respons atas kekosongan tata kelola AI nasional yang lebih luas (Marques, 2026). Beban kerja dan tanggung jawab penyelenggara pemilu pun menjadi semakin berat, sebab penyelenggara merangkap fungsi regulator AI sekaligus otoritas kepemiluan.

Di sisi lain, pola tersebar belum diikuti oleh kritik serupa soal *overstepping* kewenangan. Hal ini masuk akal mempertimbangkan distribusi tipe intervensi ke berbagai instrumen dan lembaga

untuk mengurangi risiko akumulasi kewenangan pada satu otoritas tunggal. Akan tetapi, pola ini tidak lantas bebas dari tantangan. India menunjukkan bahwa beban kerja penyelenggara tetap muncul dengan wajah berbeda, yakni bukan sebagai konsekuensi kewenangan yang menumpuk pada satu lembaga, melainkan sebagai keterbatasan kapasitas penegakan itu sendiri. Kerja sama ECI dengan platform dalam menegakkan aturan *takedown* konten sintesis tetap terkendala oleh kecepatan respons platform dan volume konten yang masif, sehingga sejumlah pelanggaran luput dari pengawasan (Khatana, 2026). Artinya, beban kerja penyelenggara pemilu menjadi persoalan lintas pola adopsi, dengan akar penyebab yang berbeda. Yang satu berakar pada pola terkonsentrasi yang membuat penyelenggara pemilu harus merangkap fungsi, sementara yang satu lagi berakar pada keterbatasan kapasitas untuk mengoordinasikan penegakan lintas instrumen dan aktor. ■

5.

Analisis Celah Regulasi: Posisi Indonesia dan Arah Pembenahan Kebijakan

Temuan dari pemetaan sifat regulasi dan tipe intervensi regulatif dalam pengaturan AI dalam pemilu di Indonesia dan beberapa negara lainnya menunjukkan adanya kesenjangan tajam. Negara-negara lain yang dikaji menunjukkan desain regulatif yang beragam. Sementara itu, Indonesia pada hanya memiliki aturan pelarangan konten sintesis gambar/foto lewat Putusan MK No.166/PUU-XXI/2023). Kesenjangan inilah yang ditelusuri lebih lanjut dalam bab ini, sekaligus menjadi basis usulan rekomendasi kebijakan untuk mengatur penggunaan AI dalam kampanye elektoral di Indonesia.

5.1. Posisi Indonesia Saat Ini

5.1.1. Nihilnya Kewajiban Transparansi (Disclosure Requirements)

Tipe intervensi regulatif ini krusial dalam menjawab dua mekanisme dasar AI, yakni AI tidak hanya menyediakan alat baru untuk menciptakan konten palsu yang semakin realistis, tetapi juga memfasilitasi penyebarannya secara masif kepada audiens yang ditargetkan (Bontridder & Pouillet, 2021). *Deepfake*, misalnya, tidak hanya berbahaya karena menyebarkan informasi palsu, tetapi juga karena melemahkan kualitas dan kredibilitas informasi yang ada. Sebab, dalam kondisi di mana konten AI tidak dapat dibedakan dari konten asli,

bukti yang absah sekalipun dapat dengan mudah disangkal sebagai palsu (Walorska, 2020). Bahaya inilah yang menjadikan kewajiban pelabelan sebagai mekanisme paling dasar untuk menjaga otonomi pemilih dalam membuat keputusan politik secara bebas, sadar, dan rasional-prasyarat demokrasi yang sehat menurut International IDEA.

Pada dimensi ini, sepuluh negara/wilayah yang dikaji menunjukkan variasi beragam dalam desain ketentuan transparansi mereka. Keberagaman desain muncul dari pengaturan minimalis seperti di Denmark, yang rinci seperti di Filipina, ataupun pendekatan berlapis yang menyasar baik penyedia sistem AI maupun aktor politik seperti di India. Saat ini, Indonesia belum memiliki ketentuan transparansi yang mencakup salah satu dari variasi desain di atas. Satu-satunya ketentuan yang menyentuh aspek transparansi, yakni SE Menkominfo No.9/2023, yang hanya menyebutkan transparansi sebagai nilai etis, tanpa menerjemahkannya ke dalam ketentuan yang lebih operasional. Padahal, negara yang mengatur transparansi dengan regulasi sukarela pun tetap dapat memasukkan ketentuan operasional, seperti pemberian label (lihat Denmark atau Irlandia). Transparansi penggunaan AI dalam kampanye di Indonesia saat ini lebih banyak didorong oleh tuntutan publik ketimbang kewajiban hukum yang eksplisit (FGD, Noer, 22 Juni 2026).

Meskipun kewajiban transparansi penting untuk menjawab tantangan AI dalam Pemilu, tipe intervensi ini perlu dilihat secara lebih kritis. Pelabelan konten AI tidak akan serta-merta mengubah keyakinan pemilih karena kecenderungan pemilih untuk mempercayai apa yang sudah ingin ia percayai tetap berlaku terlepas dari ada atau tidaknya label (FGD Noer, 22 Juni 2026). Hal ini sejalan dengan fenomena *echo chamber*—di mana pengguna terus-menerus mengonsumsi konten yang sesuai dengan pandangan mereka—dan *illusion of knowledge*—di mana pemahaman seseorang dibentuk oleh bias informasi akibat filter algoritmik (Sloman & Fernbach, 2017). Oleh karena itu, kewajiban transparansi sebaiknya tidak diposisikan sebagai solusi tunggal, melainkan sebagai satu lapisan dalam kerangka intervensi yang lebih luas. Tenove, Tworek, & McKay (2026) mengategorikan intervensi ini menjadi tiga, yakni kewajiban transparansi, pelarangan/pembatasan konten, dan pengaturan sistem AI dan platform. Hasil FGD menyoroti satu dimensi lagi yang tidak kalah penting, yakni pembatasan alokasi anggaran penggunaan AI dalam kampanye (FGD, Noer, 22 Juni 2026).

5.1.2. Pelarangan atau Pembatasan Konten Sintesis yang Sempit

Tipe intervensi ini hadir utamanya untuk merespons risiko teknologi AI generatif yang dapat digunakan untuk menampilkan aktor politik yang seolah-olah menyampaikan pernyataan atau melakukan tindakan yang tidak pernah terjadi (Schick, 2020; Denmark, 2024). Konten AI yang manipulatif dan menipu ini sudah banyak dilaporkan terjadi di berbagai pemilu, misalnya *deepfake* konten seksual yang menarget perempuan di Brazil (Farrugia, 2024), rekaman seks palsu yang menarget calon presiden di Turki (Guardian, 2023), klip audio palsu seorang ketua partai yang membicarakan upaya kecurangan pemilu di Slovakia (Wired, 2023), hingga pesan suara palsu dari Presiden AS yang mendesak penduduk New Hampshire untuk tidak memilih pada pemilu pendahuluan di AS (VOA, 2024).

Namun, risiko teknologi AI tidak terbatas pada konten audio dan/atau visual saja. Mempertimbangkan perkembangan teknologi AI, pelarangan/pembatasan juga perlu menjangkau kemampuan AI dalam meniru perilaku manusia lewat teks dan percakapan, seperti dalam hal *chatbot AI*. *Chatbot* ini memiliki kemampuan untuk meniru perilaku manusia, berbaur ke dalam komunitas digital, dan setelah memperoleh legitimasi sosial tertentu, menyebarkan disinformasi dengan kecepatan dan skala yang mustahil dilakukan manusia secara manual (Akers et al., 2018; Assenmacher et al., 2020).

Selain itu, kemampuan AI untuk membantu *microtargeting* juga perlu disoroti. *Political microtargeting* menimbulkan kerugian ganda, yakni melanggar hak-hak pemilih yang menjadi sasaran pesan yang dipersonalisasi, sekaligus melanggar hak atas informasi dari pemilih yang tidak menjadi sasaran (*non-target*) karena tidak pernah menerima keseluruhan gambar diskursus politik yang sama (FGD, Izmi, 22 Juni 2026). Cara pandang ini memperluas kerangka perlindungan yang hadir dalam tipe intervensi pelarangan/pembatasan konten dari sekadar melindungi ‘individu dari manipulasi’ menjadi ‘melindungi hak atas informasi yang setara’ bagi seluruh pemilih.

Beberapa negara yang dikaji sudah berupaya untuk menangkap ragam ancaman AI dalam pemilu—terutama kampanye elektoral—dalam desain regulasinya. Korea Selatan, misalnya, melarang total produksi, penyuntingan, distribusi, penayangan, atau pengunggahan video *deepfake* untuk tujuan kampanye dalam kurun 90 hari sebelum pemilu,

dengan ancaman sanksi hingga pidana. Filipina memperluas objek larangan sehingga mencakup konten sintesis (seperti *deepfake*, *cheapfake*, bahkan *softfake*) hingga *amplifier* palsu (akun palsu, *bot*, kelompok *astroturf*) dan akun tak terdaftar. Brazil melarang tidak hanya *deepfake* yang menipu, tetapi juga penggunaan *chatbot* atau avatar sintesis yang meniru interaksi asli antara kandidat dan pemilih serta melarang sistem AI menyatakan preferensi elektoral dalam bentuk apa pun.

Di Indonesia, larangan eksplisit atas konten sintesis baru hadir dalam Putusan MK No.166/PUU-XXI/2023, yakni larangan “manipulasi citra diri berlebihan”. Konten sintesis yang diatur pun hanya menjangkau satu jenis media (foto/gambar) dan satu kelompok subjek/aktor (peserta pemilu) tanpa indikator operasional yang jelas atas “manipulasi berlebihan”. Regulasi ini pun belum mampu untuk menjawab risiko lainnya yang hadir dengan penggunaan AI dalam konteks kampanye elektoral.

5.1.3. Kekosongan Rezim Pengaturan Sistem AI atau Platform

Tipe intervensi ini berangkat dari argumen bahwa sistem AI dan platform bukanlah saluran pasif dalam penyebaran konten kampanye elektoral. Model bisnis platform pada dasarnya bergantung pada algoritma yang memprioritaskan *user engagement* untuk memaksimalkan pendapatan, sehingga *AI recommender systems* cenderung mendorong konten yang sensasional, emosional, dan memecah belah (Bontridder & Pouillet, 2021; Escribano, 2023). Pola ini menciptakan *vicious feedback loop* di mana konten yang semakin ekstrem justru mendapat visibilitas lebih besar (Bontridder & Pouillet, 2021; Algotransparency, 2021). Artinya, persoalan penggunaan AI dalam kampanye bukan hanya soal konten semata, melainkan mencakup arsitektur distribusinya. Dengan demikian, segala upaya pengaturan AI tidak dapat dilepaskan dari pengaturan mediumnya (FGD, Yunkins, 22 Juni 2026). Pendekatan seperti ini menjawab kritikan terbesar atas upaya pengaturan AI, yakni pengaturan terhadap mekanisme amplifikasi, bukan kebebasan berekspresi.

Di Indonesia, upaya pengaturan sistem AI/platform masih minim, bahkan kosong. UU ITE, misalnya, berat menysar konten alih-alih arsitektur distribusinya. UU PDP, meski menjadi awalan baik untuk perlindungan data, implementasinya masih tidak efektif akibat nihilnya peraturan turunan (FGD, oer, 22 Juni 2026). Selain itu, UU PDP juga cenderung lebih siap mengatur *output* dari pemrosesan data (misalnya

lewat ketentuan *profiling*) dibandingkan mengatur *input*-nya (misalnya soal kerja algoritma dalam mengolah data pemilih) (FGD, Indriani, 22 Juni 2026). Padahal, penggunaan data pengguna untuk *profiling* dan *microtargeting* adalah praktik umum dalam kampanye elektoral, misalnya seperti di kasus *Cambridge Analytica* (FGD, Amalia, 22 Juni 2026). Selain itu, PKPU dan Perbawaslu-dua peraturan yang seharusnya paling rinci mengatur kampanye digital-masih belum menyentuh penggunaan AI sama sekali.

Padahal, beberapa negara yang dikaji sudah menangkap peran sentral AI dan platform dalam mengamplifikasi risiko AI bagi integritas pemilu dan demokrasi. Irlandia, misalnya, menerbitkan kerangka kerja melalui komisi pemilu independen yang secara eksplisit mendorong platform, mesin pencari, dan aktor daring relevan lainnya untuk menyediakan alat mitigasi risiko yang berkaitan dengan konten AI yang menipu ([Electoral Commission Ireland, 2024](#)). India melangkah lebih jauh dengan membebaskan kewajiban langsung kepada platform digital. Platform wajib meminta deklarasi pengguna atas konten sintesis, menerapkan verifikasi teknis atas deklarasi tersebut, serta bekerja sama dengan penyelenggara pemilu untuk melakukan *takedown* konten dalam waktu tiga jam ([Gupta, 2026](#); [IT Rules, 2021](#)). Brazil, melalui regulasi TSE, mewajibkan platform untuk membangun *ad library* komprehensif yang dapat diakses publik secara *real-time* serta menjalankan *duty of care* untuk melawan konten elektoral yang menyesatkan. Regulasi ini turut memperkenalkan rezim tanggung jawab langsung (*intermediary liability*) yang mewajibkan penghapusan konten berbahaya tanpa memerlukan putusan pengadilan terlebih dahulu, sekaligus melarang sistem AI seperti *large language model* (LLM) untuk mengutarakan preferensi elektoral (Kira et al., 2025). Uni Eropa, melalui [EU AI Act](#), mengategorikan sistem AI berdasarkan potensi risiko yang ditimbulkan terhadap integritas Pemilu dan mewajibkan manajemen risiko sepanjang siklus hidup sistem. Berbagai pendekatan yang dijabarkan di atas menunjukkan bahwa sistem AI dan platform digital sudah menjadi objek yang bisa dan perlu diatur, sedangkan Indonesia tertinggal jauh.

5.2. Arah Pembentukan Kebijakan: Rekomendasi Kami

5.2.1. Menambahkan Kewajiban Transparansi (Disclosure Requirements)

Upaya pengaturan AI dalam pemilu di Indonesia perlu dimulai dari yang paling mendasar, yakni kewajiban transparansi. Seperti yang telah dijelaskan di atas, tipe intervensi ini hadir sebagai upaya untuk menjawab ancaman AI yang paling menonjol, yaitu produksi dan eskalasi konten manipulatif. Mewajibkan transparansi konten sintesis menjadi langkah awal untuk mempertahankan integritas pemilu dan demokrasi. Arah rekomendasi yang kami usulkan ada empat, yakni mewajibkan pelabelan konten yang dibuat menggunakan AI, membangun *ads library* yang bermakna, mengatur registrasi alat AI yang digunakan aktor politik, dan mengaudit jejak data. Empat rekomendasi ini dapat diterapkan baik dalam instrumen hukum yang sifatnya mengikat (*hard law*) maupun sukarela (*soft law*).

a. Pendekatan Hard Law

i. Kewajiban Pelabelan

Ketentuan transparansi yang paling sederhana untuk dilakukan adalah dengan mewajibkan pembuat maupun penyebar konten sintesis untuk melabeli kontennya sebagai *AI-generated*. Karena aturan ini sejatinya sederhana, operasionalisasinya di PKPU atau Perbawaslu harus *rigid*. Pertama, konten sintesis yang harus diberi label perlu didefinisikan dengan jelas. Aturan ini perlu setidaknya mencakup ragam jenis AI generatif yang akan diatur (misalnya *deepfake*, *cheapfake*, hingga *softfake*) dan tipe medianya (visual, audiovisual, dan audio). Aturan seperti ini diterapkan di Filipina.

Kedua, aturan ini juga perlu merinci mekanisme pelabelan i, mulai dari visibilitas/audibilitas label yang disesuaikan dengan tipe media kontennya, tipe labelnya, hingga muatan labelnya. Visibilitas atau audibilitas label bertujuan untuk memastikan label dapat dibaca atau didengar dengan jelas oleh pemilih. Inklusivitas penting untuk dipertimbangkan di sini, sehingga pemilih dengan keterbatasan maupun disabilitas tertentu dapat tetap terakomodasi. Misalnya, untuk mengakomodasi pemilih dengan

disabilitas warna, kontras antara label dan konten sintesis perlu diatur. Besaran dan jenis *font* dalam konten visual/audiovisual serta pelafalan dan volume juga dapat diatur lebih jauh. Tipe label yang diatur dapat berupa kewajiban untuk membubuhkan *watermarking* di kontennya langsung, *cryptographic metadata* di *metadata* kontennya, maupun teknologi pelabelan lainnya. Tipe label dapat mempermudah platform, media dan publik untuk memastikan autentisitas suatu konten. Muatan label juga dapat dibuat lebih detail sehingga tidak hanya menampilkan *disclaimer* bahwa konten dibuat oleh AI, tetapi juga kapan pembuatannya dan cara modifikasinya. Misalnya, dengan merinci alat AI yang digunakan untuk memproduksi konten sintesis tersebut.

Ketiga, aturan ini perlu secara jelas merinci siapa saja aktor yang menjadi subjek kepatuhan. Berdasarkan analisis di bab-bab sebelumnya, kewajiban pelabelan dapat dibebankan kepada aktor politik—sebagai pengguna sistem AI dan produsen konten sintesis—maupun kepada sistem AI/platform digital selaku pengembang sistem AI dan penyedia medium di mana konten sintesis beredar. Aktor politik yang diatur pun perlu diperluas sehingga tidak hanya sebatas partai politik dan kandidat, tetapi juga menjangkau tim kampanye hingga konsultan politik atau konsultan komunikasi yang terlibat. Dengan merinci aktor, mekanisme sanksi dapat dengan jelas ditujukan kepada siapa.

ii. Ads Library

Berkaca dari kasus Brasil, komisi pemilihan nasional dapat mewajibkan platform digital untuk membuat perpustakaan iklan politik atau *ads library* yang dapat diakses oleh publik secara *real-time* sebagai salah satu cara untuk mendorong integritas pemilu. *Ads library* dimaksudkan sebagai repositori seluruh iklan politik yang dimuat oleh platform tersebut. Di level PKPU maupun Perbawaslu, informasi yang wajib dimuat di platform dalam *ads library* mereka harus dirinci. Beberapa informasi yang dapat dimuat adalah informasi sponsor, biaya iklan, durasi tayang, target demografi, dan metrik jangkauan (Lihat: Brazil). Tantangan yang mungkin muncul dalam aturan ini adalah penegakan aturannya. Sebab, penyelenggara pemilu praktis akan memiliki kewenangan untuk menyangsi platform sesuai aturan yang berlaku. Padahal,

Indonesia belum memiliki regulasi platform yang komprehensif. Kritikan atas KPU yang melampaui kewenangan berpotensi muncul di sini.

iii. Registrasi Alat AI

Jika *ads library* berupaya mendorong platform untuk mendukung transparansi iklan politik, registrasi alat AI dimaksudkan untuk mendorong aktor politik untuk mendorong transparansi. Aktor politik, baik partai politik, kandidat, tim kampanye, maupun konsultan politik sekalipun, diwajibkan untuk mendaftarkan alat AI yang digunakan dalam kampanye. Terdapat tiga macam cara AI digunakan dalam kampanye, yakni untuk operasi internal tim kampanye, menjangkau pemilih, dan penipuan (Jungheer dkk, 2026). Pengaturan registrasi alat AI perlu mencakup setidaknya ketiga macam cara ini agar lebih komprehensif dan aktual dengan realitas pemanfaatan AI di lapangan. Lebih lanjut, melalui registrasi ini, biaya kampanye yang dikururkan untuk penggunaan alat AI juga dapat disoroti. Tujuannya bukan untuk membatasi biayanya, melainkan sebagai data tambahan bagi penyelenggara pemilu dalam mengaudit total pengeluaran biaya kampanye kandidat politik.

iv. Audit Jejak Data

Rekomendasi ini merupakan upaya awal untuk menyentuh aspek tata kelola data dalam konteks pemilu. Ancaman AI bagi integritas pemilu tidak berhenti sampai pada konten manipulatif, tetapi terus berlanjut hingga *profiling*, *microtargeting*, *chatbot*, dan lainnya. Pada realitasnya, praktik-praktik ini sudah marak dilakukan dalam kampanye elektoral di Indonesia. Oleh karena itu, penggunaan data perlu diatur. Usulan awal kami adalah mewajibkan dokumentasi sumber data, tujuan, dan metode AI prediktif yang digunakan oleh aktor politik-termasuk partai politik, kandidat, tim kampanye, dan konsultan politik-untuk kemudian diaudit oleh pengawas pemilu.

b. Pendekatan Soft Law

i. Panduan Teknis Standar Pelaporan Iklan Politik

Jika *hard law* di atas mengatur cara transparansi ditegakkan, *soft law* dalam bentuk panduan teknis ini bertujuan untuk melengkapi aspek pelaporannya. Berkaca pada cerita Korea Selatan dan India, aturan yang mengikat sekalipun soal konten sintesis tidak lantas menghentikan laju penyebaran konten AI manipulatif di media digital. Besarnya volume konten yang beredar pun acap kali membuat pengawas Pemilu luput. Oleh karena itu, perlu ada panduan teknis yang mengatur pelaporan iklan politik yang melanggar ketentuan-ketentuan transparansi yang sudah diatur di atas. Panduan teknis ini dapat ditujukan baik kepada aktor politik maupun kepada masyarakat secara umum yang ingin melaporkan temuan pelanggaran.

ii. Deklarasi Bersama Aktor Politik

Melihat EU dan Amerika, regulasi *hard law* dan *soft law* dapat berjalan beriringan untuk mengatur penggunaan AI lewat mekanisme penegakan yang berbeda. Jika *hard law* mengandalkan sanksi untuk penegakannya, *soft law* mendorong kesepakatan dan kepercayaan bersama (*mutual-trust*) dalam menjaga integritas pemilu serta demokrasi. Deklarasi bersama aktor politik dan platform digital hadir dengan semangat kesukarelaan untuk menjaga integritas pemilu. Deklarasi para aktor dapat dilakukan dengan menandatangani pakta integritas yang memuat komitmen bersama para partai politik, kandidat politik, dan platform digital untuk mematuhi *hard law* yang sudah disusun, secara aktif menghindari penggunaan AI untuk memperdaya maupun mencederai integritas pemilu, dan turut memitigasi ancaman yang mungkin muncul dari penggunaan AI dalam kampanye elektoral.

5.2.2. Memperluas Pelarangan atau Pembatasan Konten Sintesis

Berdasarkan temuan-temuan yang telah disampaikan sebelumnya, rekomendasi dalam buku ini akan berfokus pada empat hal, yakni, larangan manipulasi berlebihan, larangan konten yang menyesatkan, pembatasan penggunaan data sensitif untuk pemprofilan dan *scoring*,

dan larangan persuasi otomatis. Empat aspek tadi direkomendasikan untuk diatur secara rigid dalam peraturan perundang-undangan (*hard law*), termasuk di level undang-undang, peraturan KPU, dan peraturan Bawaslu. Di samping itu, buku ini juga merekomendasikan pembentukan kode etik dan panduan teknis (*soft law*) dalam beberapa aspek, seperti kolaborasi multipihak dalam menanggapi konten seperti *deepfake*, serta pembentukan panduan etika produksi konten bagi tim sukses.

a. Pendekatan Hard Law

i. Manipulasi Berlebihan

Putusan MK No.166/2023 memberikan penafsiran lebih lanjut terhadap citra diri yang ditampilkan pada saat kampanye pemilu. MK menyatakan bahwa frasa “citra diri” dalam Pasal 1 angka 35 UU No.7/2017 bertentangan dengan UUD 1945 secara kondisional, selama tidak dimaknai sebagai:

- Foto/gambar orisinal
- Foto/gambar terbaru;
- Foto/gambar tidak dimanipulasi, serta
- Tidak diubah secara berlebihan dengan menggunakan teknologi kecerdasan buatan (AI)

Terdapat beberapa pokok pertimbangan Mahkamah yang krusial dalam aspek ini. *Pertama*, mahkamah menilai bahwa penggunaan AI untuk manipulasi berlebihan terhadap citra diri dapat menimbulkan kepastian hukum karena menciptakan kondisi di mana pemilih tidak dapat membedakan mana citra yang asli dan mana citra yang telah direkayasa. *Kedua*, kondisi ini berdampak juga pada asas pemilu yang jujur dan adil karena pemilih harus disediakan informasi kampanye yang jujur sebagai dasar untuk menentukan preferensi politik, sehingga informasi kampanye harus menggambarkan kondisi yang benar dan berimbang. *Ketiga*, karena informasi yang asli menjadi krusial, citra diri seharusnya merefleksikan kondisi faktual peserta pemilu, bukan hanya program dan rekam jejak, tetapi juga citra diri.

Akan tetapi, pasal yang diubah hanya Pasal 1 angka 35 No.

UU 7/2017 saja. Padahal, kewajiban menampilkan citra diri yang faktual tanpa dimanipulasi secara berlebihan juga bersentuhan dengan beberapa pasal lainnya, khususnya di bagian pengaturan kampanye. Pasal 280 UU *a quo*, misalnya, memberikan larangan kampanye, namun tidak mengatur soal bagaimana seorang kandidat menampilkan citra dirinya. Selain itu, dalam Pasal 284 tentang sanksi larangan kampanye, tidak juga terdapat pelarangan terhadap bagaimana citra diri ditampilkan. Lebih lanjut, UU Pemilu juga tidak memberikan kewenangan lebih lanjut pada aturan teknis seperti PKPU dan Perbawaslu untuk mengatur lebih lanjut bagaimana citra diri ditampilkan, dan seperti apa mekanisme pengawasannya.

Oleh karena itu, buku ini hendak merekomendasikan pengaturan tentang penggunaan AI dalam memoles citra diri di berbagai level. Pada level UU Pemilu, perlu menjamin kepastian hukum sekaligus hak informasi yang jujur dan adil bagi pemilih. *Pertama*, untuk menjamin kepastian hukum, perlu ada indikator yang lebih rinci mengenai apa yang dimaksud dengan manipulasi visual yang berlebihan. Bila citra diri diedit tipis oleh AI, seperti perubahan sedikit pada warna kulit, pencahayaan, dan penghalusan wajah standar fotografi, maka konten tersebut diperbolehkan dan dapat diberikan label AI. Namun, ketika konten pembuatan diubah ke dalam bentuk avatar yang tidak realistis (seperti kartun atau ilustrasi AI), konten tersebut tidak diperbolehkan dijadikan sebagai materi kampanye resmi, dan bila disebarkan bukan melalui kampanye resmi, maka diperlukan kewajiban pelabelan “dibuat dengan AI”. Bila konten citra diri mengubah atribusi fisik yang relevan dengan penilaian pemilih, seperti kondisi kesehatan dan usia yang tampak, maka dapat dilarang karena berpotensi menyesatkan pemilih soal fakta yang relevan dengan keputusan memilih. Berdasarkan hal-hal tersebut, buku ini merekomendasikan untuk tetap mempertahankan Pasal 1 angka 35 sesuai dengan putusan MK, namun perlu ada penambahan pasal dalam Bab VII tentang Kampanye Pemilu, khususnya bagian kedua soal materi kampanye, dengan bunyi sebagai berikut:

Pasal 274

Menambah nomenklatur “citra diri” pada ayat (1), sehingga berbunyi “*visi, misi, citra diri, dan program*”

Menambah ayat (2), sehingga berbunyi, “*sebagaimana yang diatur dalam Pasal 1 angka 35, citra diri harus memuat foto/gambar/audio-visual yang orisinal, terbaru, dan tidak dimanipulasi secara berlebihan dengan menggunakan teknologi kecerdasan buatan (AI)*”

Kemudian, aturan teknisnya juga perlu diatur dalam PKPU untuk memberikan indikator tentang manipulasi berlebihan terhadap citra diri. Buku ini merekomendasikan memasukkan ketentuan ini dalam PKPU No.15/2023 tentang Kampanye Pemilihan Umum, utamanya pada Bab III tentang Materi Kampanye Pemilu, dengan ketentuan sebagai berikut:

Pasal 22 ayat (5) ditambah dengan bunyi sebagai berikut:

“Penggunaan teknologi kecerdasan buatan pada citra diri dalam materi kampanye diatur sebagai berikut:

- a. Penyesuaian estetika standar fotografi, berupa koreksi warna, pencahayaan, dan penghalusan ringan yang tidak mengubah identitas atau substansi citra diri Peserta Pemilu, dapat digunakan sebagai materi kampanye resmi tanpa kewajiban pencantuman keterangan konten kecerdasan buatan;
- b. Konten berupa ilustrasi, karakter kartun, atau avatar yang secara nyata bersifat non-realistis dapat digunakan sebagai materi kampanye dengan kewajiban mencantumkan keterangan “dibuat atau diubah menggunakan kecerdasan buatan” secara jelas dan proporsional pada konten yang dimaksud;
- c. Perubahan atribut fisik aktual Peserta Pemilu yang relevan dengan penilaian pemilih, termasuk namun tidak terbatas pada usia tampak dan kondisi kesehatan yang terlihat, dilarang digunakan sebagai materi kampanye dalam bentuk apa pun.”

Dengan pengaturan yang komprehensif, penggunaan AI dalam produksi kampanye tetap dapat dilakukan tanpa menggadaikan hak pemilih untuk mendapatkan informasi yang jujur tentang citra diri seorang kandidat.

ii. Larangan \ Menyesatkan

Dalam buku ini, rekomendasi pengaturan bukan hanya berfokus pada larangan penyebaran konten disinformasi kepada individu, tetapi juga kepada platform penyedia jasa kecerdasan buatan, termasuk penyedia LLM seperti ChatGPT atau Gemini, serta platform media sosial seperti Meta dan TikTok. Sebab, produksi konten disinformasi melalui AI semakin masif dan sulit membayangkan pencegahannya dengan cara konvensional, yakni memberikan sanksi kepada pembuat konten. Perlu ada pembatasan yang serius kepada platform untuk mencegah konten-konten tersebut diproduksi dan disebar, agar distorsi informasi dalam kampanye dapat direduksi secara maksimal. Dalam buku ini, rekomendasi meliputi beberapa aspek, seperti kewajiban bagi penyedia sistem AI, mekanisme teknis di platform media sosial, pengawasan dan kolaborasi aktor, dan sanksi serta penegakan hukum.

Pada aspek kewajiban bagi penyedia sistem AI, platform LLM seperti ChatGPT, Gemini, Claude, dan sebagainya, dipahami memiliki peran krusial sebagai aktor industri informasi baru. Oleh karena itu, penyedia LLM wajib mengambil langkah teknis yang wajar agar setiap respons atas pertanyaan terkait pemilu bersifat akurat, terkini, tidak memihak, dan mencantumkan sumber informasi yang jelas. Penyediaan informasi juga harus diupayakan berimbang, walaupun informasi seorang kandidat di internet mungkin lebih banyak dibandingkan dengan kandidat yang lain. Sistem juga harus dipastikan tidak menyebarkan informasi yang menyesatkan mengenai segala informasi tentang pemilu, termasuk konten kampanye. Selain itu, segala konten yang diproduksi oleh AI harus langsung diberi *watermark* dan pernyataan oleh platform yang menjelaskan bahwa konten tersebut diproduksi oleh AI.

Berkaitan dengan hal tersebut, dalam UU Pemilu, dapat diusulkan pasal sebagai berikut:

“Setiap penyelenggara sistem kecerdasan buatan berbasis model bahasa besar yang dapat diakses publik di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia wajib untuk:

- a. Mengambil langkah teknis yang wajar untuk memastikan setiap respons atas pertanyaan terkait pemilu bersifat akurat, terkini, tidak memihak, dan mencantumkan sumber informasi yang jelas;
- b. Menjaga keseimbangan penyediaan informasi antar-Peserta Pemilu, tanpa memandang perbedaan volume informasi yang tersedia mengenai masing-masing Peserta Pemilu di ruang digital;
- c. Tidak menghasilkan respons yang menyesatkan mengenai informasi pemilu, termasuk namun tidak terbatas pada tata cara pemungutan suara, jadwal pemilu, dan materi kampanye Peserta Pemilu; dan
- d. Mencantumkan penanda dan pernyataan pada setiap konten yang dihasilkan sistem, yang menjelaskan bahwa konten tersebut dihasilkan oleh kecerdasan buatan.
- e. Ketentuan lebih lanjut mengenai langkah teknis, mekanisme pelaporan, dan standar penanda sebagaimana dimaksud pada huruf a sampai dengan huruf d diatur dalam Peraturan Komisi Pemilihan Umum dan Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum sesuai dengan kewenangan masing-masing.”

Kemudian, dalam PKPU No.15/2023, kami mengusulkan untuk mengatur aspek teknis operasional masa kampanye dengan ketentuan sebagai berikut:

“Penyelenggara sistem kecerdasan buatan berbasis model bahasa besar wajib:

- a. Menyediakan mekanisme yang mengarahkan pengguna kepada sumber data resmi Komisi Pemilihan Umum ketika merespons pertanyaan mengenai tata cara pemungutan suara, jadwal, dan tahapan pemilu;

- b. Melakukan pembaruan berkala terhadap basis data yang digunakan untuk merespons pertanyaan terkait pemilu, sekurang-kurangnya pada setiap tahapan kampanye pemilu, sebagaimana ditetapkan Komisi Pemilihan Umum;
- c. Menyediakan kanal pelaporan bagi publik untuk menyampaikan respons yang diduga menyesatkan atau tidak berimbang; dan
- d. Mencantumkan penanda “dihasilkan oleh kecerdasan buatan” secara jelas dan proporsional pada setiap konten yang dihasilkan atas permintaan pengguna terkait pemilu.”

Terakhir, dalam Peraturan Bawaslu No.11/2023, dapat diatur kewenangan Bawaslu dalam penanganan pelanggaran dengan bunyi sebagai berikut:

“(1) Badan Pengawas Pemilihan Umum melakukan pengawasan terhadap kepatuhan penyelenggara sistem kecerdasan buatan atas kewajiban sebagaimana diatur dalam Peraturan Komisi Pemilihan Umum mengenai Kampanye Pemilu, melalui pemantauan berkala, penerimaan dan penelusuran laporan masyarakat, serta koordinasi dengan Kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang komunikasi dan digital.”

“(2) Dalam hal ditemukan pelanggaran atas kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Badan Pengawas Pemilihan Umum menerbitkan rekomendasi tertulis kepada penyelenggara sistem kecerdasan buatan yang bersangkutan untuk melakukan perbaikan dalam jangka waktu tiga kali dua puluh empat jam (3 X 24 jam).”

Akan tetapi, rekomendasi ini akan sulit diterapkan bila tidak ada upaya dari pemerintah Indonesia untuk membangun kerja sama atau regulasi yang mengatur ketentuan penyedia platform AI di Indonesia. Sebab, perusahaan penyelenggara AI seperti OpenAI atau Google berkantor di luar yurisdiksi Indonesia. Hal ini menjadi tantangan yang signifikan, sehingga diperlukan kehadiran hukum atau kerja sama dengan pemerintah Indonesia.

Untuk LLM global tanpa badan hukum lokal, kepatuhan besar kemungkinan akan bergantung pada kesediaan sukarela platform.

Pada aspek mekanisme teknis di platform media sosial, buku ini merekomendasikan bahwa platform tidak hanya mengandalkan sensor, tetapi juga menerapkan pendekatan “*public sphere architecture*” yang berarti melibatkan publik untuk menghambat penyebaran konten menyesatkan. Misalnya, platform media sosial wajib menyediakan kanal pelaporan dan respons cepat khusus bagi publik untuk melaporkan konten sintetis yang menyesatkan, dan memberikan respons cepat (*takedown* atau label peringatan) maksimal 24 jam terhadap laporan tersebut. Untuk memitigasi risiko *deepfake* di tengah literasi digital yang rendah, platform dapat menerapkan batasan penerusan pesan (*forwarding limits*) dan memberikan peringatan konteks, daripada sekadar melarang ekspresi. Selain itu, platform juga diwajibkan menjelaskan secara umum kriteria atau algoritma yang memengaruhi visibilitas informasi politik, guna mencegah terjadinya *echo chambers* yang mengamplifikasi narasi palsu.

Buku ini merekomendasikan beberapa aturan di level UU Pemilu, PKPU, dan Perbawaslu. Dalam UU Pemilu, dapat diatur sebagai berikut:

“Setiap penyelenggara platform media sosial yang dapat diakses publik di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia wajib:

- a. Menyediakan kanal pelaporan khusus bagi publik untuk melaporkan konten sintetis yang menyesatkan terkait pemilu;
- b. Memberikan respons berupa penurunan konten (*takedown*) atau pemberian label peringatan atas laporan sebagaimana dimaksud pada huruf a paling lambat 24 (dua puluh empat) jam sejak laporan diterima;
- c. Menerapkan pembatasan penerusan pesan dan pemberian peringatan konteks pada konten yang berpotensi menyesatkan terkait pemilu; dan
- d. Menjelaskan secara umum kriteria atau prinsip kerja

algoritma yang memengaruhi visibilitas informasi politik pada platform yang bersangkutan.

- e. Ketentuan lebih lanjut mengenai mekanisme pelaporan, respons cepat, dan bentuk keterbukaan algoritma sebagaimana dimaksud pada huruf a sampai dengan huruf d diatur dalam Peraturan Komisi Pemilihan Umum dan Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum sesuai dengan kewenangan masing-masing”

Kemudian, untuk memperbarui PKPU No.15/2023, dapat diatur pengaturan teknis sebagai berikut:

“Penyelenggara platform media sosial wajib menyediakan kanal pelaporan konten sintetis yang mudah diakses publik.”

“Penyelenggara platform media sosial wajib merespons laporan dengan takedown atau label peringatan dalam waktu paling lambat 24 jam.”

“Penyelenggara platform media sosial wajib mempublikasikan ringkasan kriteria algoritma yang memengaruhi visibilitas konten politik pada masa kampanye.”

Dalam aspek penegakan hukum oleh Bawaslu, pengaturan baru dapat diatur pada Peraturan Bawaslu No.11/2023 dengan bunyi sebagai berikut:

“Dalam hal ditemukan pelanggaran atas kewajiban sebagaimana yang diatur dalam undang-undang, Badan Pengawas Pemilihan Umum dapat menerbitkan rekomendasi tertulis kepada penyelenggara platform media sosial yang bersangkutan untuk melakukan perbaikan dalam jangka waktu maksimal 3 X 24 jam, dan apabila rekomendasi tersebut tidak dipatuhi, Bawaslu berkoordinasi dengan Kementerian dimaksud untuk penindakan lebih lanjut sesuai dengan kewenangan masing-masing lembaga.”

Dalam aspek pengawasan dan kolaborasi aktor, penting untuk melihat bahwa pengawasan tidak bisa dilakukan hanya oleh satu lembaga saja karena sifat teknologi yang lintas batas. Oleh karena

itu, buku ini merekomendasikan pembentukan unit khusus, yaitu Unit Integritas Kecerdasan Buatan di Pemilu (*Electoral AI Integrity Unit*) yang melibatkan kolaborasi antara Bawaslu, KPU, Komdigi, koalisi cek fakta, dan masyarakat sipil yang fokus pada isu pemilu dan digital, untuk melakukan pemantauan *real-time* terhadap konten politik yang diproduksi oleh AI. Selain itu, KPU juga dapat mewajibkan peserta pemilu untuk mendaftarkan alat AI yang digunakan, beserta tujuan penggunaan dan sumber data yang dipakai untuk memastikan jejak audit data (*traceability*). Di sisi lain, Bawaslu dapat mendorong peran akademisi dan masyarakat sipil untuk terlibat dalam melakukan audit algoritma, dan memberikan laporan peringatan dini (*early warning report*) kepada regulator, jika ditemukan penyimpangan sistemik.

Untuk menginisiasi Unit Integritas Kecerdasan Buatan di Pemilu, UU Pemilu dapat mengadopsi pasal sebagai berikut:

“Pasal ...

- (1). Untuk melakukan pengawasan terhadap penggunaan kecerdasan buatan dalam Pemilu, dibentuk Unit integritas Kecerdasan buatan Pemilu
- (2). Unit sebagaimana dimaksud pada ayat (1) beranggotakan perwakilan Komisi Pemilihan Umum, Badan pengawas Pemilihan Umum, platform media sosial, kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang komunikasi dan digital, serta akademisi dan masyarakat sipil
- (3). Unit sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bertugas melakukan pemantauan terhadap konten politik berbasis kecerdasan buatan dan menyampaikan rekomendasi kebijakan kepada Komisi Pemilihan Umum dan Badan Pengawas Pemilihan Umum.
- (4). Ketentuan lebih lanjut mengenai susunan, mekanisme kerja, dan tata Kelola Unit diatur dalam Peraturan Komisi Pemilihan Umum”

Kemudian, untuk pendaftaran alat kecerdasan buatan dan audit algoritma, UU Pemilu dapat mengadopsi pasal berikut:

“Pasal ...

- (1). Peserta Pemilu yang menggunakan kecerdasan buatan dalam kampanye wajib mendaftarkan alat kecerdasan buatan yang digunakan kepada Komisi Pemilihan Umum.
- (2). Badan Pengawas Pemilihan Umum dapat melibatkan akademisi dan masyarakat sipil untuk melakukan audit algoritma terhadap alat kecerdasan buatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1).
- (3). Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pendaftaran dan audit algoritma sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dalam Peraturan Komisi Pemilihan Umum.”

Dalam pengaturan lanjutan untuk pendaftaran alat kecerdasan buatan, dapat diatur di PKPU No.15/2023, dengan beberapa ketentuan sebagai berikut:

“Pasal ...

- (1). Peserta Pemilu mendaftarkan alat kecerdasan buatan yang digunakan dalam kampanye kepada Komisi Pemilihan Umum paling lambat pada saat penetapan sebagai Peserta Pemilu.
- (2). *(Pendaftaran sebagaimana dimaksud pada ayat (8) memuat:*
 - a. nama alat kecerdasan buatan;*
 - b. tujuan penggunaan; dan*
 - c. sumber data yang digunakan*
- (3). *Unit Integritas Kecerdasan Buatan Pemilu melakukan pemantauan berkala terhadap data pendaftaran sebagaimana dimaksud pada ayat (9) dan konten kampanye berbasis kecerdasan buatan selama masa kampanye.”*

Kemudian, dalam konteks penegakan hukum, beberapa ketentuan dapat diadopsi oleh Peraturan Bawaslu No.11/2023 sebagai berikut:

“Pasal ...

- (1). Badan Pengawas Pemilihan Umum melibatkan akademisi dan masyarakat sipil dalam Unit Integritas Kecerdasan Buatan di Pemilu untuk melakukan audit algoritma terhadap alat kecerdasan buatan yang telah didaftarkan Peserta Pemilu.
- (2). Akademisi dan masyarakat sipil sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menyampaikan laporan peringatan dini kepada Badan Pengawas Pemilihan Umum dalam hal ditemukan penyimpangan sistemik pada hasil audit.
- (3). Badan Pengawas Pemilihan Umum menindaklanjuti laporan peringatan dini sebagaimana dimaksud pada ayat (2) sesuai dengan kewenangannya.”

Dengan beberapa rekomendasi pasal di atas, UU Pemilu dapat memberikan landasan hukum untuk pembentukan Unit Integritas Kecerdasan Buatan di Pemilu secara *ad hoc* untuk mengoneksikan kementerian/lembaga terkait. Selain itu, UU Pemilu juga dapat memberikan payung hukum tentang kewajiban pendaftaran alat AI, sehingga setiap bentuk penyalahgunaan dapat dicegah lebih maksimal. Kemudian secara teknis, PKPU dan Perbawaslu dapat mengatur bagaimana unit tadi dioperasikan dan teknis pendaftaran alat AI oleh para peserta pemilu dan konsultan politik.

Terakhir, pada aspek sanksi dan penegakan hukum, rekomendasi ini berfokus pada sanksi administratif dan lembaga penegak hukum yang kolaboratif. Sanksi harus dirancang untuk memberikan efek jera, namun tetap menghormati kebebasan berpendapat. Misalnya, mulai dari model sanksi administratif yang gradual dalam PKPU. Sanksi dapat diberikan secara gradual dari peringatan tertulis, peringatan penurunan konten, pemberian hak jawab, hingga larangan beriklan untuk jangka waktu tertentu bagi peserta pemilu yang melanggar. Dalam aspek penegakan hukum, UU Pemilu juga dapat mewajibkan setiap lembaga yang berkaitan untuk saling berkolaborasi dengan peran yang jelas. KPU melakukan pendataan dan audit jejak penggunaan data,

termasuk melakukan audit forensik terhadap penggunaan AI untuk mengevaluasi dampak disinformasi secara *real-time* selama masa kampanye. Bawaslu melakukan pengawasan kepada tiap konten politik, bekerja sama secara intens dengan platform. Selain itu, Komdigi dapat mewajibkan platform untuk memberikan data *real-time* pada tiap konten politik atau yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemilu.

Untuk memberikan legalitas yang kuat terhadap sanksi administratif, UU Pemilu dapat mengaturnya dengan pasal berikut:

“Pasal ...

- (1). Peserta pemilu yang melanggar ketentuan sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal dikenai sanksi administratif secara bertahap, berupa:
 - a. *Peringatan tertulis*
 - b. *Perintah penurunan konten*
 - c. Kewajiban pemberian hak jawab; dan/atau
 - d. Larangan beriklan untuk jangka waktu tertentu
- (2). Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara dan mekanisme penjatuhan sanksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam Peraturan Komisi Pemilihan Umum.”

Setelahnya, UU Pemilu juga dapat memberikan payung hukum dalam kolaborasi penegakan hukum, melalui bunyi pasal sebagai berikut:

“Pasal ...

- (1). Komisi Pemilihan Umum, Badan Pengawas Pemilihan Umum, dan kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang komunikasi dan digital berkolaborasi dalam penegakan hukum terhadap pelanggaran penggunaan kecerdasan buatan dalam pemilu.
- (2). Dalam kolaborasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1):

- a. Komisi Pemilihan Umum melakukan pendataan dan audit forensik terhadap penggunaan kecerdasan buatan untuk mengevaluasi dampak disinformasi selama masa kampanye;
- b. Badan Pengawas Pemilihan Umum melakukan pengawasan terhadap konten kampanye pemilu politik dan bekerja sama dengan penyelenggara platform; dan
- c. Kementerian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mewajibkan penyelenggara platform untuk memberikan data secara real-time atas konten kampanye pemilu politik dan konten terkait penyelenggaraan pemilu.”

Kemudian pada PKPU No.15/2023, dapat diatur penegasan kewenangan KPU untuk melakukan audit forensik, dengan bunyi pasal sebagai berikut:

“Pasal

Komisi Pemilihan Umum melakukan audit forensik terhadap penggunaan kecerdasan buatan oleh Peserta Pemilu secara berkala selama masa kampanye”

Selanjutnya, Perbawaslu No.11/2023 dapat menegaskan pula kewenangan Bawaslu, dengan bunyi pasal sebagai berikut:

“Pasal ...

- (1). Badan Pengawas Pemilihan Umum melakukan pengawasan terhadap konten politik berbasis kecerdasan buatan bekerja sama dengan penyelenggara platform media sosial.
- (2). Badan Pengawas Pemilihan Umum menyampaikan hasil pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kepada Komisi Pemilihan Umum sebagai dasar penjatuan sanksi administratif.”

Dengan beberapa rekomendasi ketentuan di atas, UU Pemilu, PKPU, dan Perbawaslu dapat mempertegas penindakan terhadap pelanggaran. Selain itu, kerangka aturan ini juga dapat memperjelas kewenangan dari masing-masing lembaga.

iii. Pembatasan Data Sensitif

Berdasarkan beberapa temuan pada bagian sebelumnya, buku ini juga hendak memberikan batasan terhadap penggunaan data sensitif untuk melakukan *profiling* dan *scoring*. Terdapat lima rekomendasi dalam bagian ini. *Pertama*, larangan penggunaan data spesifik yang mengadopsi dan memodifikasi secara ringan *EU Digital Services Act*. Pada aspek ini, buku ini merekomendasikan pelarangan secara eksplisit penggunaan data pribadi spesifik seperti agama, kondisi kesehatan, kondisi psikologis, pandangan politik, riwayat kejahatan dan data keuangan, sebagai parameter penargetan iklan politik seperti yang direkomendasikan ELSAM (2026). Larangan ini juga berlaku bukan hanya ketika data diberikan secara sukarela, namun juga ketika profil sensitif tersebut dihasilkan dari prediksi algoritma, seperti ketika algoritma menebak orientasi politik dari pola aktivitas digital seseorang. Pada aspek ini, ketika platform media sosial melanggar, maka kami merekomendasikan untuk mengklasifikasikannya sebagai pelanggaran serius, yang berdampak pada sanksi larangan menyebarkan iklan politik. Bila pelanggarnya adalah peserta pemilu, misalnya ketika tim kampanye menggunakan data pribadi spesifik yang dilarang, maka akan mendapat konsekuensi larangan beriklan selama sisa masa kampanye.

Untuk itu, dapat diatur dalam UU Pemilu, dengan suatu pasal yang berbunyi sebagai berikut:

“Pasal...

- (1). Setiap orang dilarang menggunakan data pribadi spesifik, termasuk data mengenai agama, kondisi kesehatan, pandangan politik, riwayat kejahatan, dan data keuangan, sebagai parameter penargetan iklan politik.
- (2). Larangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berlaku baik terhadap data yang diperoleh secara langsung dari subjek data maupun data yang dihasilkan dari prediksi algoritma atas pola aktivitas digital seseorang.
- (3). Penyelenggara platform media sosial yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikenai sanksi larangan menyebarkan iklan politik.

- (4). Peserta Pemilu yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikenai sanksi larangan beriklan untuk sisa masa kampanye.
- (5). Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara identifikasi pelanggaran dan penjatuhan sanksi sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dan ayat (4) diatur dalam Peraturan Komisi Pemilihan Umum.”

Kemudian dalam PKPU No.15/2023, dapat diatur dengan menambahkan suatu pasal dengan bunyi sebagai berikut:

“Pasal ...

- (1). Peserta Pemilu dan penyelenggara platform media sosial dilarang menggunakan data pribadi spesifik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 280J untuk penargetan iklan politik, baik yang diperoleh langsung maupun yang dihasilkan dari prediksi algoritma.
- (2). Pelanggaran atas ayat (1) diklasifikasikan sebagai pelanggaran serius dan dikenai sanksi larangan beriklan sesuai dengan status pelanggaran.

Kedua, standar “persetujuan eksplisit”. Definisi persetujuan harus diperketat agar tidak sekadar formalitas. Persetujuan pemprofilan politik harus dilakukan secara terpisah dari persetujuan penggunaan platform secara umum. Peserta pemilu dan platform tidak boleh menyampaikan izin pemprofilan politik dalam syarat dan ketentuan yang panjang. Selain itu, dalam permintaan persetujuan pengguna, subjek data (pemilih) wajib diberitahu secara spesifik tentang sumber data yang digunakan, metode AI prediktif yang dilakukan untuk memproses data, dan tujuan akhir dari skor atau profil yang dibuat terhadap mereka. Di sisi lain, platform media sosial harus melakukan audit terhadap asal-usul data yang diunggah melalui fitur seperti *custom audiences* untuk mencegah penggunaan data dari sumber ilegal, misalnya kebocoran data pemilih atau data kependudukan.

Untuk menjamin persetujuan eksplisit diperketat, dapat diatur dalam UU Pemilu dengan bunyi pasal sebagai berikut:

“Pasal ...

- (1). Persetujuan atas pemrofilan politik wajib diperoleh secara terpisah dari persetujuan penggunaan platform secara umum.
- (2). Peserta Pemilu dan penyelenggara platform media sosial dilarang menggabungkan permintaan persetujuan pemrofilan politik ke dalam syarat dan ketentuan penggunaan platform secara umum.
- (3). Permintaan persetujuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib memberitahukan secara spesifik kepada subjek data mengenai sumber data yang digunakan, metode pemrosesan data berbasis kecerdasan buatan yang bekerja, dan tujuan akhir dari skor atau profil yang dihasilkan.
- (4). Penyelenggara platform media sosial wajib melakukan audit terhadap asal-usul data yang diunggah melalui fitur penargetan audiens khusus untuk mencegah penggunaan data yang berasal dari sumber ilegal, termasuk data hasil kebocoran daftar pemilih atau data kependudukan.
- (5). Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pemberian persetujuan dan audit sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sampai dengan ayat (4) diatur dalam Peraturan Komisi Pemilihan Umum.”

Kemudian, dapat diatur secara implementatif oleh PKPU No.15/2023 tentang Kampanye Pemilu, dengan bunyi pasal sebagai berikut:

“Pasal ...

- (1). Peserta Pemilu dan penyelenggara platform media sosial memperoleh persetujuan pemrofilan politik secara terpisah dari persetujuan penggunaan platform secara umum, dengan mencantumkan sumber data, metode kecerdasan buatan, dan tujuan penggunaan skor atau profil secara spesifik.
- (2). Penyelenggara platform media sosial melakukan audit

berkala terhadap asal-usul data yang diunggah melalui fitur penargetan audiens khusus.”

Ketiga, Pasal 10 UU PDP telah memberikan hak bagi pengguna untuk menolak pemrofilan. Untuk menegaskan ketentuan ini, UU Pemilu juga dapat mengatur hal yang sama dalam konteks elektoral. Oleh karena itu, platform digital wajib menyediakan fitur yang memungkinkan pemilih untuk menolak keputusan berbasis pemrofilan otomatis secara permanen melalui satu klik. Selain itu, setiap pemilih juga berhak meminta penghapusan profil psikografis atau skor pemilih yang telah dibuat oleh tim kampanye, konsultan politik, dan/atau platform digital.

Untuk menjamin hak penolakan pemrofilan di konteks elektoral, pasal berikut dapat diadopsi oleh UU Pemilu.

“Pasal ...

- (1). Setiap pemilih berhak menolak keputusan yang didasarkan pada pemrofilan otomatis dalam konteks Pemilu.
- (2). Penyelenggara platform media sosial wajib menyediakan fitur yang memungkinkan pemilih untuk menyatakan penolakan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) secara permanen melalui satu kali tindakan.
- (3). Setiap pemilih berhak mengetahui dan meminta penghapusan profil psikografis atau skor pemilih yang telah dibuat oleh tim kampanye, konsultan politik, dan/atau penyelenggara platform media sosial.”

Keempat, pencegahan peretasan kognitif melalui audit untuk memitigasi eksploitasi kerentanan emosional individu berbasis profil psikologis (Skor OCEAN - *Openness, Conscientiousness, Extraversion, Agreeableness, Neuroticism*). Misalnya, Bawaslu berkoordinasi dengan lembaga perlindungan data pribadi yang berwenang melakukan audit independen terhadap pola amplifikasi konten yang bersifat manipulatif secara psikologis. Selain itu, perlu pula memperkenalkan Electoral AI Registry, di mana peserta pemilu wajib mendaftarkan variabel data dan tujuan penggunaan alat AI mereka kepada penyelenggara pemilu untuk

memastikan tidak ada eksploitasi bias kognitif yang diskriminatif.

Untuk mencegah hal tersebut, UU Pemilu dapat mengadopsi pasal dengan bunyi berikut:

“Pasal ...

- (1). Setiap orang dilarang menggunakan profil kepribadian atau psikologis pemilih yang dihasilkan dari kecerdasan buatan untuk mengeksploitasi kerentanan emosional pemilih dalam rangka memengaruhi pilihan politiknya.
- (2). Badan Pengawas Pemilihan Umum berkoordinasi dengan lembaga yang menyelenggarakan urusan perlindungan data pribadi berwenang melakukan audit independen terhadap pola penyebaran konten yang bersifat mengeksploitasi kerentanan psikologis pemilih sebagaimana dimaksud pada ayat (1).
- (3). Pendaftaran alat kecerdasan buatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal ... (ketentuan tentang pendaftaran alat AI) turut memuat variabel profil kepribadian atau psikologis yang digunakan, guna memastikan tidak terjadi eksploitasi kerentanan psikologis yang bersifat diskriminatif.”

Kemudian, untuk pelaksanaan audit oleh Bawaslu, dapat diatur dalam Perbawaslu No.11/2023, dengan bunyi pasal sebagai berikut:

“Pasal ...

- (1). Badan Pengawas Pemilihan Umum berkoordinasi dengan lembaga yang menyelenggarakan urusan perlindungan data pribadi melakukan audit independen terhadap pola penyebaran konten yang bersifat mengeksploitasi kerentanan psikologis pemilih.
- (2). Dalam hal audit sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditemukan pelanggaran, Badan Pengawas Pemilihan Umum merekomendasikan penjatuhan sanksi kepada Komisi Pemilihan Umum sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Kelima, pembatasan bagi konsultan politik sebagai aktor baru yang sering beroperasi di area abu-abu. Dalam aspek ini, dapat diatur ketentuan bahwa partai politik dilarang melimpahkan urusan teknis pengelolaan data kepada pihak ketiga tanpa perjanjian *data sharing* yang ketat, yang menjamin kepatuhan terhadap prinsip perlindungan data pribadi. Selain itu, jika terjadi kegagalan perlindungan data atau terdapat manipulasi profil oleh konsultan politik atau konsultan komunikasi, partai politik sebagai pengendali data secara bersama-sama dengan pihak ketiga memikul tanggung jawab hukum yang sama.

Untuk menjamin pembatasan pengelolaan data dan tanggung jawab partai politik atau tim kampanye sebagai pengendali data, UU Pemilu dapat mengatur ketentuan dengan bunyi sebagai berikut:

“Pasal ...

- (1). Partai politik dilarang melimpahkan urusan teknis pengelolaan data pemilih kepada pihak ketiga, termasuk konsultan politik, tanpa perjanjian pembagian data yang menjamin kepatuhan terhadap prinsip perlindungan data pribadi.
- (2). Dalam hal terjadi kegagalan perlindungan data atau manipulasi profil pemilih yang dilakukan oleh pihak ketiga sebagaimana dimaksud pada ayat (1), partai politik sebagai pengendali data memikul tanggung jawab hukum secara bersama-sama dengan pihak ketiga dimaksud.
- (3). Ketentuan lebih lanjut mengenai syarat dan materi muatan perjanjian pembagian data sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam Peraturan Komisi Pemilihan Umum.”

Pada tataran implementatif, dapat mengatur tata cara teknis perjanjian *data sharing* dengan bunyi pasal sebagai berikut:

“Pasal ...

- (1). Partai politik dan/atau tim kampanye calon presiden dan calon wakil presiden yang melimpahkan pengelolaan data pemilih kepada konsultan politik atau pihak ketiga

lainnya, wajib memiliki perjanjian tertulis yang memuat sekurang-kurangnya ruang lingkup data yang dibagikan, tujuan penggunaan, dan kewajiban kepatuhan terhadap prinsip perlindungan data pribadi

- (2). *Partai politik dan/atau tim kampanye calon presiden dan calon wakil presiden wajib menyerahkan salinan perjanjian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kepada Komisi Pemilihan Umum sebagai bagian dari pendaftaran alat kecerdasan buatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal*”

iv. Larangan Persuasi Otomatis

Rekomendasi terakhir dalam peraturan perundang-undangan dari aspek pelarangan dan pembatasan konten sintetis adalah larangan persuasi politik otomatis dan mitigasi risiko *bot* AI. Bagian ini juga akan banyak mengadopsi dan merelevansikan standar regulasi Uni Eropa, seperti pada EU AI Act. Terdapat beberapa aspek yang perlu diatur. *Pertama*, buku ini merekomendasikan agar UU Pemilu mewajibkan adanya intervensi manusia dalam setiap proses persuasi politik berbasis AI. Setiap interaksi kampanye yang menggunakan AI, seperti *chatbot* AI dan pesan otomatis, dilarang beroperasi secara otonom penuh tanpa pengawasan manusia yang bertanggung jawab atas isi pesan. Selain itu, jika terjadi pelanggaran, seperti penyebaran disinformasi oleh sistem otomatis, tanggung jawab hukum dibebankan kepada pengembang teknologi, partai politik, dan/atau kandidat sebagai pengguna.

Untuk menjamin hal tersebut, buku ini mengusulkan suatu pasal dengan bunyi sebagai berikut:

“Pasal ...

- (1). *Setiap interaksi kampanye yang menggunakan kecerdasan buatan, termasuk namun tidak terbatas pada obrolan otomatis (AI chatbot) dan pesan otomatis, harus beroperasi dengan pengawasan manusia yang bertanggung jawab atas isi pesan;*

- (2). Dalam hal terjadi pelanggaran berupa penyebaran disinformasi oleh sistem sebagaimana dimaksud pada ayat (1), tanggung jawab hukum dibebankan kepada pengembang teknologi, partai politik, dan/atau kandidat sebagai pengguna;
- (3). Ketentuan lebih lanjut mengenai bentuk dan mekanisme pengawasan manusia sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam Peraturan Komisi Pemilihan Umum”

Kemudian, secara lebih teknis, pengawasan manusia terhadap AI *chatbot* dapat diatur dalam PKPU No.15/2023 tentang Kampanye, dengan bunyi pasal sebagai berikut:

“Pasal ...

Peserta pemilu yang menggunakan layanan percakapan otomatis (AI *chatbot*) dan/atau pesan otomatis dalam kampanye menunjuk penanggung jawab yang memantau dan menyetujui isi pesan sebelum disampaikan kepada pemilih.”

Kedua, registrasi alat AI. Bagian ini juga merekomendasikan kepada penyelenggara pemilu untuk mewajibkan pendaftaran seluruh instrumen AI yang digunakan untuk menjamin transparansi dan jejak audit. Peserta pemilu wajib melaporkan jenis AI yang digunakan untuk penjangkauan pemilih, tujuan penggunaan, penyedia jasa dan alat, penanggung jawab, serta basis data yang digunakan. Selain itu, semua penggunaan AI dalam kampanye harus dapat dilacak jejaknya oleh pengawas pemilu untuk mencegah kampanye terselubung yang digerakkan oleh mesin.

Dalam konteks registrasi alat AI, rekomendasi akan dimasukkan bersama dengan bagian pendaftaran alat kecerdasan buatan yang sama pada aspek kolaborasi aktor. Sehingga diusulkan bunyi pasal berikut langsung di PKPU No.15/2023 tentang Kampanye Pemilu:

“Pasal ...

Ayat (...)

Pendaftaran sebagaimana dimaksud pada ayat (...) memuat:

- a. Jenis kecerdasan buatan yang digunakan untuk penjangkauan pemilih;
- b. Tujuan penggunaan;
- c. Penyedia jasa dan alat kecerdasan buatan;
- d. Penanggung jawab penggunaan alat kecerdasan buatan; dan
- e. Basis data yang digunakan.

Ayat (...)

Unit Integritas Kecerdasan Buatan di Pemilu melakukan pemantauan berkala terhadap data pendaftaran sebagaimana dimaksud pada ayat (...) dan konten kampanye berbasis kecerdasan buatan selama masa kampanye.

Ayat (...)

Setiap penggunaan kecerdasan buatan dalam kampanye yang tidak terdaftar sebagaimana yang dimaksud pada ayat (...) dianggap sebagai kampanye terselubung yang diselenggarakan oleh mesin dan menjadi objek pengawasan Badan Pengawas Pemilihan Umum.”

Ketiga, bot yang digerakkan oleh AI berpotensi memanipulasi opini publik dengan kecepatan dan skala yang tidak mungkin dilakukan secara manual, sehingga menciptakan kesan palsu dukungan publik (*astroturfing*). Oleh karena itu, penting untuk meregulasi amplifikasi konten oleh *bot* AI. Pengawasan Bawaslu harus menyentuh pula arsitektur distribusi informasi, sehingga Bawaslu harus memiliki kewenangan untuk meninjau data amplifikasi di platform digital, guna mendeteksi pola pergerakan *bot* yang tidak wajar selama masa pemilu. Platform media sosial juga wajib menyediakan kanal pelaporan khusus dan respons cepat terhadap akun-akun *bot* yang teridentifikasi menyebarkan

konten sintetis yang menyesatkan secara masif. Di samping itu, platform juga wajib menerapkan hambatan teknis untuk memperlambat viralitas konten yang digerakkan oleh *bot*.

Untuk menjamin *bot* AI tidak memanipulasi publik dan melakukan *astroturfing*, kami merekomendasikan pengaturan di dalam UU Pemilu sebagai berikut:

“Pasal ...

- (1). Badan Pengawas Pemilihan Umum berwenang meninjau data amplifikasi pada platform digital untuk mendeteksi pola pergerakan akun otomatis yang tidak wajar selama masa pemilu.
- (2). Penyelenggara platform media sosial wajib menyediakan kanal pelaporan khusus, dan memberikan respons cepat terhadap akun otomatis yang teridentifikasi menyebarkan konten sintetis menyesatkan secara masif.
- (3). Penyelenggara platform media sosial wajib menerapkan intervensi teknis untuk memperlambat penyebaran konten yang digerakkan oleh akun otomatis sebagaimana dimaksud pada ayat (2).
- (4). Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara peninjauan data amplifikasi, mekanisme pelaporan, dan bentuk intervensi teknis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sampai dengan ayat (3) diatur dalam Peraturan Komisi Pemilihan Umum.”

Selanjutnya, secara lebih teknis, PKPU No.15/2023 dapat mengatur tata cara peninjauan data amplifikasi, mekanisme pelaporan, dan bentuk hambatan teknis, dengan bunyi pasal sebagai berikut:

“Pasal ...

- (1). Penyelenggara platform media sosial menyediakan kanal pelaporan khusus bagi publik dan Badan Pengawas Pemilihan Umum untuk melaporkan akun otomatis yang menyebarkan konten sintetis menyesatkan

- (2). Penyelenggara platform media sosial merespons laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dengan penurunan konten, pelabelan, dan/atau penangguhan akun, paling lambat 24 (dua puluh empat) jam sejak laporan diterima
- (3). Penyelenggara platform media sosial menerapkan hambatan teknis, termasuk namun tidak terbatas pada pembatasan penerusan pesan dan penurunan prioritas distribusi, terhadap konten yang teridentifikasi digerakkan oleh akun otomatis”

Selanjutnya, di Perbawaslu No.11/2023 tentang Pengawasan Kampanye Pemilu, dapat mengatur kewenangan Bawaslu pada aspek ini, dengan bunyi pasal sebagai berikut:

“Pasal ...

- (1). Badan Pengawas Pemilihan Umum meninjau data amplifikasi yang disediakan penyelenggara platform media sosial untuk mendeteksi pola pergerakan akun otomatis yang tidak wajar selama masa pemilu.
- (2). Dalam hal ditemukan pola sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Badan Pengawas Pemilihan Umum menyampaikan rekomendasi kepada penyelenggara platform media sosial untuk melakukan penindakan sesuai dengan Pasal Peraturan Komisi Pemilihan Umum.
- (3). Dalam hal rekomendasi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tidak dipatuhi, Badan Pengawas Pemilihan Umum berkoordinasi dengan kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang komunikasi dan digital untuk penindakan lebih lanjut.”

Keempat, pengaturan terkait kewajiban pelabelan konten dan identitas digital. Aturan ini dibutuhkan agar pemilih mengetahui dan dapat menjaga otonominya dalam mengambil keputusan politik. Hal ini dapat dilakukan dengan kewajiban pencantuman label atau *watermark* yang jelas pada materi kampanye yang dibuat atau dimodifikasi oleh AI. Pemilih juga berhak mengetahui

apabila mereka sedang berinteraksi dengan AI prediktif atau *chatbot* kampanye, serta berhak menolak inferensi otomatis yang bersifat diskriminatif atau manipulatif.

Untuk itu, UU Pemilu dapat mengadopsi pasal yang berbunyi:

“Pasal ...

- (1). Penyedia layanan percakapan atau *chatbot* wajib *menginformasikan kepada pemilih apabila pemilih sedang berinteraksi dengan kecerdasan buatan atau obrolan otomatis terkait kampanye pemilu.*
- (2). Pemilih berhak menolak keputusan berbasis otomatisasi yang bersifat diskriminatif atau manipulatif.”

Kelima, Unit Integritas Kecerdasan Buatan di Pemilu yang sebelumnya diusulkan, harus dimanfaatkan. Unit ini dapat ditugasi untuk melakukan pemantauan *real-time* terhadap pola operasi kampanye otomatis dan memberikan laporan peringatan dini jika ditemukan anomali pergerakan *bot* yang mendistorsi informasi pemilu. Selain itu, peran pihak eksternal seperti masyarakat sipil dan akademisi perlu didorong untuk melakukan audit independen terhadap algoritma platform dan pola amplifikasi digital selama periode pemilu.

Dalam pasal tentang Unit Integritas Kecerdasan Buatan di Pemilu ini, UU Pemilu dapat menambahkan satu ayat yang berbunyi:

“Ayat (...)

Unit sebagaimana dimaksud pada ayat (...) bertugas

- a. Melakukan pemantauan secara berkala terhadap konten politik dan pola operasi kampanye otomatis berbasis kecerdasan buatan;
- b. Menyampaikan laporan peringatan dini apabila ditemukan anomali pergerakan akun otomatis yang mendistorsi informasi pemilu;
- c. Mendorong audit independen oleh masyarakat sipil dan akademisi terhadap algoritma platform dan pola

amplifikasi digital; dan

- d. Menyampaikan rekomendasi kebijakan kepada Komisi Pemilihan Umum dan Badan Pengawas Pemilihan Umum.”

b. Pendekatan *Soft Law*

Seperti yang dikutip dalam Kalsnes dan Schia (2026), regulasi yang mengatur penggunaan AI dalam kampanye politik di berbagai negara memiliki dua pendekatan, yakni, *hard law* atau pendekatan regulasi legal-formal, dan *soft law* atau pendekatan sukarela melalui berbagai produk, seperti panduan dan pakta integritas. Pada bagian pelarangan dan pembatasan konten sintetis, buku ini merekomendasikan bukan hanya pendekatan regulasi yang formalistik dan dapat ditegakkan (*enforceable*), tetapi juga penyediaan panduan, penandatanganan pakta integritas, serta mendorong kolaborasi multipihak. Pada rekomendasi ini, kami mengusulkan dua hal, yaitu kolaborasi multi pihak untuk mereduksi konten-konten sintetis yang menyesatkan, dan penyusunan buku panduan kampanye pemilu berintegritas di ruang digital.

i. Kolaborasi multipihak untuk reduksi konten sintetis menyesatkan:

Rekomendasi ini berfokus pada pendekatan “*shared governance*” atau tata kelola bersama yang melibatkan berbagai aktor untuk mereduksi dampak negatif konten sintetis secara cepat. Sebelumnya telah diusulkan untuk membentuk Unit Integritas Kecerdasan Buatan di Pemilu sebagai garda terdepan untuk memantau penyebaran konten politik berbasis AI secara *real-time*. Dalam unit ini, kami merekomendasikan untuk mendorong kolaborasi lintas sektor, bukan hanya lembaga negara seperti Bawaslu, KPU dan Komdigi, tetapi juga platform digital sebagai penyedia medium konten. Selain itu, unit ini juga bisa mengajak akademisi dan organisasi masyarakat sipil untuk ikut serta mengawasi dan mendokumentasikan konten-konten politik yang menyesatkan.

Selain itu, platform media sosial juga dapat melibatkan Unit Integritas untuk menyediakan kanal pelaporan khusus yang diprioritaskan bagi pengawas pemilu dan pemantau

independen. Akademisi, organisasi masyarakat sipil, dan pemantau independen juga dapat dilibatkan untuk melakukan peninjauan terhadap pola amplifikasi konten sintetis, dengan mengidentifikasi apakah suatu konten sintetis dan menyesatkan tersebar secara organik atau melalui orkestrasi mesin. Platform juga dapat melatih pemantau independen untuk secara teknis melakukan observasi pada pola amplifikasi algoritma ini. Di sisi lain, kolaborasi multipihak juga dapat menyepakati penggunaan label peringatan konteks atau pembatasan jumlah penerusan pesan pada konten yang teridentifikasi sebagai sintetis namun menyesatkan. Misalnya, dengan memberikan *early warning report* dan penyediaan *dashboard* transparansi iklan oleh platform yang dapat diakses publik secara terbuka.

ii. Etika produksi konten dan Pakta integritas

Rekomendasi pada bagian ini berfokus pada menciptakan standar perilaku bagi aktor politik, termasuk partai politik, kandidat, tim sukses, serta konsultan politik dan konsultan komunikasi, agar penggunaan AI tetap menghormati otonomi pemilih. Terdapat dua tawaran utama, yaitu panduan produksi konten kampanye AI yang beretika untuk peserta pemilu, dan pakta integritas bagi peserta pemilu untuk berkomitmen dalam menggunakan AI yang bertanggung jawab.

Tawaran pertama, kolaborasi multipihak di atas dapat menyusun panduan produksi konten yang menggunakan AI. Panduan ini dapat memuat kewajiban pengawasan dan tanggung jawab manusia atas isi pesan kampanye persuasif yang diproduksi oleh AI. Selain itu, panduan juga dapat memuat bagaimana kewajiban label untuk konten kampanye AI yang jelas dan mudah dipahami, serta transparansi sumber data dan metode AI yang digunakan. Terakhir, untuk mencegah distorsi otonomi pemilih akibat sistem algoritma yang masif, panduan juga dapat memuat pelarangan penggunaan profil psikografis (seperti skor OCEAN) yang mengeksploitasi kerentanan emosional atau ketakutan pemilih.

Tawaran kedua, penandatanganan pakta integritas. Mengadopsi praktik baik seperti di Norwegia dan Denmark, para peserta pemilu dapat menandatangani pakta integritas atau

deklarasi bersama untuk menggunakan AI secara bertanggung jawab, serta tidak menggunakannya untuk memproduksi dan menyebarkan disinformasi dan manipulasi elektoral. Selain itu, deklarasi ini perlu juga menyentuh isu krusial seperti *political deepfake* yang sangat mengkhawatirkan, sehingga para peserta pemilu berkomitmen untuk menghindari memproduksi konten imitasi figur dalam bentuk apa pun.

5.2.3. Menagih Akuntabilitas Pengembang Sistem AI dan maupun Platform Digital

Berdasarkan permasalahan yang telah disampaikan sebelumnya, rekomendasi pada bagian ini berfokus pada tiga hal dalam ranah *hard law* dan *soft law*. Pada ranah *hard law*, yakni, transparansi algoritma, kanal pelaporan cepat untuk melaporkan keberatan pemilih atas pemrofilan otomatis, serta regulasi amplifikasi konten. Sementara itu, dalam ranah *soft law*, kami mengajukan dua pendekatan, yaitu *regulatory sandbox* dan literasi digital pemilih. Tiga aspek *hard law* tersebut kami rekomendasikan untuk diatur di dalam UU Pemilu, dengan aturan teknis yang didetailkan melalui PKPU dan Peraturan Bawaslu.

Kami menyadari bahwa pengaturan tersebut akan sulit berjalan efektif tanpa adanya otoritas perlindungan data pribadi yang benar-benar terbentuk dan beroperasi sebagaimana diamanatkan oleh UU PDP. Namun, persoalannya, pengawasan terhadap penggunaan AI dan platform digital dalam pemilu saat ini tidak termuat di dalam UU Pemilu, melainkan terpecah ke dalam beberapa rezim hukum yang tidak saling terhubung, yakni UU ITE yang mengatur konten, dan UU PDP yang mengatur prinsip perlindungan data pribadi. Selain itu, Bawaslu, meski berwenang mengawasi konten kampanye, tetapi tidak berwenang untuk menangani masalah distribusi konten atau pemrosesan data pribadi pemilih. Akibatnya, ketika terjadi dugaan penyalahgunaan data pemilih oleh sistem AI kampanye, tidak ada satu lembaga pun yang punya kewenangan penuh untuk menindaklanjutinya. Oleh karena itu, selama otoritas PDP belum terbentuk, fungsi pengawasan dalam kampanye pemilu untuk sementara dapat dijalankan oleh Bawaslu, dengan berkoordinasi dengan Komdigi, untuk kemudian dialihkan sepenuhnya begitu otoritas PDP resmi beroperasi.

a. Pendekatan Hard Law

i. Transparansi Algoritma

Ketentuan yang ada saat ini sudah mengatur kewajiban kesetaraan akses platform bagi peserta pemilu, tetapi belum menyentuh soal transparansi cara kerja algoritma di baliknya. Pasal 291 UU No.7/2017 tentang Pemilihan Umum mewajibkan media massa cetak, media daring, dan media sosial untuk *“memberikan kesempatan yang sama kepada peserta pemilu dalam pemuatan dan penayangan iklan kampanye pemilu”*. Ketentuan ini secara implisit mengandaikan bahwa kesetaraan itu bisa diverifikasi. Padahal, tanpa kewajiban keterbukaan kriteria pemeringkatan atau rekomendasi konten, tidak ada cara bagi pengawas pemilu untuk memastikan apakah kesetaraan itu benar terjadi di ranah algoritmik, atau hanya di ranah pemasangan iklan berbayar. Demikian pula, Pasal 27 ayat (3) Perbawaslu No.16/2023 tentang Pengawasan Kampanye Pemilu mengatur pengawasan atas bentuk dan kuantitas iklan (poin d dan e soal batas jumlah *spot*/kolom iklan), tetapi tidak mengatur soal bagaimana konten politik non-iklan berbayar diperingkat atau didistribusikan oleh sistem algoritmik platform.

Oleh karena itu, kami merekomendasikan penambahan ayat baru pada Pasal 291 UU No.7/2017, dengan bunyi sebagai berikut:

“Media Daring dan Media Sosial sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib mengungkapkan secara umum kriteria yang memengaruhi visibilitas informasi politik bagi pengguna, termasuk namun tidak terbatas pada sistem pemeringkatan dan rekomendasi konten, guna memastikan pemenuhan kewajiban kesempatan yang sama sebagaimana dimaksud pada ayat (2).”

Pada level teknis, direkomendasikan penambahan poin baru pada Pasal 27 ayat (3) Perbawaslu No.16/2023, dengan bunyi:

“Media Daring dan Media Sosial mentransparansi algoritma pemeringkatan dan rekomendasi konten pemilu kepada Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan/atau Bawaslu Kabupaten/Kota apabila diminta untuk keperluan pengawasan selama masa kampanye pemilu.”

ii. Kanal Pelaporan Cepat dan Hak Keberatan atas

Pemrofilan Otomatis

Hak yang direkomendasikan di sini sebenarnya sudah ada dasarnya dalam UU PDP. Pasal 10 ayat (1) UU No.27/2022 menyatakan bahwa *“Subjek Data Pribadi berhak untuk mengajukan keberatan atas tindakan pengambilan keputusan yang hanya didasarkan pada pemrosesan secara otomatis, termasuk pemrofilan, yang menimbulkan akibat hukum atau berdampak signifikan pada Subjek Data Pribadi.”* Ayat (2) pasal yang sama juga mengamanatkan bahwa *“ketentuan lebih lanjut mengenai pengajuan keberatan atas pemrosesan secara otomatis... diatur dalam Peraturan Pemerintah”*. Namun, sampai saat ini, belum ada peraturan pemerintah yang secara spesifik mengatur mekanisme pengajuan keberatan dalam konteks pemilu, atau jalur yang menghubungkan hak ini dengan lembaga pengawas pemilu. Akibatnya, hak yang sudah dijamin secara normatif belum memiliki kanal praktis bagi pemilih untuk benar-benar menggunakannya dalam konteks kampanye. Oleh karena itu, kami merekomendasikan penambahan pasal baru dalam UU No.7/2017 pada bagian pengaturan kampanye, dengan bunyi:

“Ayat (1): Platform Digital dan penyedia layanan kecerdasan buatan prediktif wajib menyediakan kanal pelaporan yang mudah diakses oleh pemilih untuk melaporkan dugaan konten atau iklan politik hasil pemrofilan otomatis yang bersifat diskriminatif atau manipulatif, dengan laporan diteruskan kepada Bawaslu.”

“Ayat (2): Hak keberatan pemilih atas keputusan otomatis, termasuk pemrofilan, sebagaimana diatur dalam Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang tentang Pelindungan Data Pribadi, disampaikan melalui kanal sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dan wajib ditindaklanjuti oleh Platform Digital atau Peserta Pemilu terkait dalam jangka waktu yang ditetapkan oleh KPU.”

“Ayat (3): Sejak otoritas pelindungan data pribadi beroperasi, laporan yang menyangkut dugaan pelanggaran pemrosesan data pribadi diteruskan oleh Bawaslu kepada otoritas tersebut untuk ditindaklanjuti sesuai kewenangannya.”

iii. Regulasi Amplifikasi Konten, Bukan Sensor Konten

Poin ini bertumpu pada satu prinsip yang perlu ditegaskan sejak awal, yaitu bahwa kebebasan berpendapat pemilih dan peserta pemilu harus tetap dilindungi sepenuhnya. Namun demikian, perlu dijamin bahwa tidak ada pihak yang diistimewakan oleh algoritma platform digital. Dengan kata lain, yang perlu diatur bukanlah substansi ekspresi itu sendiri, melainkan cara platform mendistribusikan dan memperkuat (mengamplifikasi) konten tersebut. Pendekatan ini penting agar regulasi tidak jatuh ke arah pembatasan kebebasan berekspresi yang justru kontraproduktif dan berpotensi disalahgunakan untuk membungkam kritik atau oposisi politik.

Sayangnya, prinsip tersebut terbentur dengan pengaturan yang sudah ada. Pasal 46 PKPU No.13/2024 dan Pasal 27 ayat (3) huruf d dan e Perbawaslu No.16/2023 memang sudah mengatur soal iklan kampanye di ruang digital, tetapi keduanya berhenti di titik yang sama, yakni membatasi kuantitas dan durasi iklan berbayar, misalnya *“1 (satu) banner untuk setiap Media Daring setiap Hari”* atau *“1 (satu) spot berdurasi paling lama 30 (tiga puluh) detik untuk setiap Media Sosial setiap Hari”*. Pengaturan semacam ini mengasumsikan bahwa konten politik menyebar karena dipasang dan dibayar secara sadar oleh peserta pemilu, sehingga cukup diatur dari sisi jumlah dan durasinya. Padahal, di lanskap kampanye yang sudah bergeser ke arah algoritmik, penyebaran konten yang paling berpengaruh justru sering terjadi di luar mekanisme itu, yaitu konten organik, termasuk yang dihasilkan oleh AI generatif, yang diperkuat secara otomatis oleh sistem rekomendasi platform berdasarkan sinyal keterlibatan pengguna, tanpa ada satu rupiah pun yang dibayarkan sebagai iklan. Terhadap fenomena inilah, baik UU No.7/2017, PKPU No.13/2024, maupun Perbawaslu No.16/2023 belum menjangkau.

Karena tidak ada satu pasal pun dalam kerangka hukum yang ada yang bisa dijadikan pijakan untuk mengatur mekanisme amplifikasi algoritmik ini, rekomendasi berikut ditulis sebagai pasal baru yang berdiri sendiri, bukan sebagai tambahan ayat pada pasal di UU Pemilu yang sudah ada:

“Ayat (1): Pengaturan terhadap konten pemilu di ruang digital diarahkan pada cara Platform Digital mendistribusikan dan memperkuat (amplifikasi) konten, bukan pada pembatasan terhadap substansi ekspresi peserta pemilu maupun pemilih.”

“Ayat (2): Platform Digital dapat diwajibkan menerapkan langkah mitigasi berupa pembatasan penyebaran ulang, label konteks, atau penundaan distribusi terhadap konten yang terindikasi disinformasi atau manipulasi berbasis kecerdasan buatan, tanpa menghapus atau memblokir konten dimaksud, kecuali telah terbukti melanggar ketentuan dalam Undang-Undang ini.”

“Ayat (3): Bawaslu, berkoordinasi dengan lembaga independen, masyarakat sipil, dan/atau akademisi, melakukan audit berkala atas pola amplifikasi konten pemilu pada Platform Digital, sampai fungsi ini dapat diambil alih oleh otoritas perlindungan data pribadi begitu beroperasi.”

b. Pendekatan Soft Law

Sejauh ini, tiga usulan yang dibahas mengasumsikan bahwa negara telah memahami bentuk-bentuk penggunaan AI dalam konteks pemilu. Namun, perlu kita tekankan bahwa teknologi AI terus berkembang, terutama AI generatif dan AI prediktif. Perkembangan teknologi inilah yang sering kali gagal ditangkap oleh regulasi. Terlebih, pembuat regulasi terkadang tidak memiliki kapasitas teknis untuk menilai sistem dan teknologi seperti apa yang dapat berdampak buruk terhadap pemilih dan integritas pemilu. Alhasil, produk regulasi bisa jadi sangat longgar karena kurangnya pemahaman terkait teknologi. Regulasi juga bisa terlalu kaku karena disusun dengan paradigma yang terlalu takut terhadap teknologi. Dengan demikian, selain pendekatan *hard law*, pendekatan lain seperti *regulatory sandbox* juga dapat dipertimbangkan. Dalam mekanisme ini, regulator dan pengembang AI menguji coba sistem secara terbatas dan terkontrol, jauh sebelum sistem benar-benar dipakai dalam kampanye resmi, sehingga potensi masalah bisa dipetakan terlebih dulu. Singapura, misalnya, menggunakan pendekatan berbasis risiko dengan kombinasi *sandbox* ini.

Selain itu, permasalahan soal tata kelola AI dalam pemilu juga seharusnya memperhatikan pemilih sebagai pengguna sistem. Pemilih

perlu dibekali kemampuan untuk menghadapi lanskap informasi dan perkembangan teknologi yang semakin dinamis. Penyelenggara pemilu perlu memberikan literasi digital untuk membantu pemilih memahami dua model AI, mengenali ciri-ciri konten hasil AI, serta memahami bagaimana algoritma platform digital bekerja dan dapat memengaruhi pilihan politik pemilih. ■

6. Penutup

6.1. Kesimpulan

Kontestasi pada Pemilu 2024 menjadi bukti nyata masifnya penggunaan AI dalam kampanye di Indonesia. AI sudah dipakai untuk membantu kerja-kerja internal tim kampanye, seperti produksi konten dan analisis sentimen, untuk menjangkau pemilih lewat *chatbot* dan templat avatar yang bisa dimodifikasi dengan foto pemilih, hingga digunakan untuk tujuan manipulatif seperti *deepfake*, *image laundering*, dan *microtargeting*. Risiko yang muncul dari ketiga fungsi ini pun tidak berhenti pada penyebaran misinformasi dan disinformasi semata. Ia merambat ke distorsi realitas, polarisasi politik, ketimpangan kompetisi, hingga kekerasan politik berbasis gender. Sayangnya, kerangka hukum Indonesia baru merespons ancaman ini lewat Putusan MK No.166/PUU-XXI/2023, sebuah putusan yang lahir dari sengketa foto kampanye, yang hanya mencakup aspek “manipulasi citra diri berlebihan”. UU ITE dan UU PDP memang dapat bersinggungan dengan penggunaan AI, namun keduanya tidak dirancang untuk menjawab persoalan AI dalam pemilu secara spesifik. Sementara itu, SE Menkominfo sudah terlalu usang untuk bahkan dipertimbangkan.

Perbandingan lebih lanjut dengan sepuluh negara/wilayah lain menunjukkan bahwa kekosongan regulasi di Indonesia bukan sesuatu yang harus diterima begitu saja. Baik negara yang mengambil jalur sukarela, mengikat, maupun kombinasi keduanya, sama-sama sudah bergerak mengatur setidaknya satu dari tiga jenis intervensi regulatif, yakni kewajiban transparansi, pembatasan konten sintesis, dan pengaturan sistem AI dan platform. Temuan kajian ini juga menunjukkan bahwa sifat regulasi, baik sukarela maupun mengikat, tidak menentukan seberapa lengkap cakupan pengaturannya. Yang membedakan adalah sejauh mana suatu negara mau menjangkau ketiga jenis intervensi itu

sekaligus. Dibandingkan dengan pola tersebut, posisi Indonesia jelas timpang. Kewajiban transparansi belum ada sama sekali. Pembatasan konten sintesis hanya menjangkau satu jenis media dan satu kelompok aktor. Bahkan, pengaturan sistem AI dan platform digital masih tidak tersentuh.

Berkaca dari kesenjangan di atas, kajian ini mengusulkan tiga arah pembenahan kebijakan yang saling melengkapi. *Pertama*, menambahkan kewajiban transparansi lewat pelabelan konten, *ads library*, registrasi alat AI, dan audit jejak data. *Kedua*, memperluas pembatasan konten sintesis agar tidak berhenti pada foto/gambar, tetapi juga menjangkau *chatbot* dan penggunaan data pribadi pemilih untuk *microtargeting*. *Ketiga*, menagih akuntabilitas penyedia AI dan platform digital lewat transparansi algoritma, penyediaan kanal pelaporan, dan usulan mekanisme *sandbox*. Ketiganya dirancang agar pengaturan dapat diadopsi baik lewat instrumen yang mengikat maupun sukarela, sehingga penerapannya tidak perlu menunggu satu produk hukum tunggal selesai dibahas. Pada akhirnya, rekomendasi ini dimaksudkan untuk menjadi bahan pertimbangan konkret bagi pembahasan RUU Pemilu, agar pengaturan AI dalam kampanye elektoral di Indonesia berangkat dari pemahaman atas praktik yang sudah terjadi, bukan menyusul setelah persoalan lebih dulu merusak integritas pemilu berikutnya. ■

REFERENSI

Buku dan Jurnal

- Amnesty International. (2022). *The social atrocity: Meta and the right to remedy for the Rohingya*. <https://www.amnesty.org/en/documents/ASA16/5933/2022/en/>
- Arguedas, A. R., Robertson, C. T., Fletcher, R., & Nielsen, R. K. (2022). *Echo chambers, filter bubbles, and polarisation: A literature review*. Reuters Institute for the Study of Journalism. <https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/echo-chambers-filter-bubbles-and-polarisation-literature-review>
- Arguedas, A. R., & Simon, F. M. (2023). *Automating democracy: Generative AI, journalism, and the future of democracy*. Balliol Interdisciplinary Institute, University of Oxford. <https://www.oii.ox.ac.uk/news-events/automating-democracy-generative-ai-journalism-and-the-future-of-democracy/>
- Bontridder, N., & Pouillet, Y. (2021). The role of artificial intelligence in disinformation. *Data & Policy*, 3, e32. <https://doi.org/10.1017/dap.2021.20>
- Broussard, M. (2015). Artificial intelligence for investigative reporting: Using an expert system to enhance journalists' ability to discover original public affairs stories. *Digital Journalism*, 3(6), 814-831. <https://doi.org/10.1080/21670811.2014.985497>
- Darani, M., & Aghaie, S. (2025). Recommender systems impact on platform's content and outcomes: The role of providers and algorithm designs. *Journal of Research in Interactive Marketing*, 19(6), 917-935. <https://doi.org/10.1108/JRIM-04-2024-0198>
- de Lima-Santos, M. F., & Ceron, W. (2021). Artificial intelligence in news media: Current perceptions and future outlook. *Journalism and Media*, 3(1), 13-26. <https://doi.org/10.3390/journalmedia3010002>

- de Sousa, L., & Coroado, S. (2022). What do we talk about when we talk about ethics regulation in politics? *Public Integrity*, 27(2), 152-164. <https://doi.org/10.1080/10999922.2022.2075633>
- Gibson, R. K. (2020). *When the nerds go marching in: How digital technology moved from the margins to the mainstream of political campaigns*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oso/9780195397789.001.0001>
- Hong, M. (2025). *Is regulatory framework the only solution for GenAI in elections? Balancing regulation and freedom of expression in the Republic of Korea*. Safer Internet Lab. https://saferinternetlab.org/wp-content/uploads/2025/06/Snapshot-A5_DEM_Korea.pdf
- Hu, M. (2020). Cambridge Analytica's black box. *Big Data & Society*, 7(2). <https://doi.org/10.1177/2053951720938091>
- Jungherr, A., Rauchfleisch, A., & Wuttke, A. (2026). Artificial intelligence in election campaigns: Perceptions, penalties, and implications. *Political Communication*, 43(4), 585-606. <https://doi.org/10.1080/10584609.2025.2611913>
- Kalsnes, B., & Schia, N. N. (2026). Protecting democracy: Comparing codes of conduct for generative AI use during elections. *Information, Communication & Society*, 1-17. <https://doi.org/10.1080/1369118x.2026.2647362>
- Khatana, P. (2025). *An analysis of the implementation of the Model Code of Conduct during the 2024 general elections in India*. SSRN. <https://doi.org/10.2139/ssrn.5324988>
- Kira, B., Keller, C. I., Wajman, G., Cruz, F. B., Bioni, B., Schertel, L., Fonseca, G., & dos Santos, N. F. (2025). *Current challenges in digital elections: Lessons from electoral regulation and digital campaigning in Brazil* (Weizenbaum Discussion Paper No. 52). Weizenbaum Institute. <https://doi.org/10.34669/WI.DP/52>
- Luke, S., Bon, E., Dommett, K., Gibson, R., Lecheler, S., & Kruikemeier, S. (2024). Editorial: Data-driven campaigning in a comparative context—Toward a 4th era of political communication? *Media and Communication*, 12, Article 9227. <https://doi.org/10.17645/mac.9227>
- Masaaki, O., & Akihiro, K. (2022). Politics of new tools in post-truth Indonesia: Big data, AI and micro-targeting. In M. Supriatma & H. Yew-Foong (Eds.), *The Jokowi-Prabowo elections 2.0* (pp. 67-89). ISEAS-Yusuf Ishak Institute.

- Matz, S. C., Kosinski, M., Nave, G., & Stillwell, D. J. (2017). Psychological targeting as an effective approach to digital mass persuasion. *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, 114(48), 12714-12719. <https://doi.org/10.1073/pnas.1710966114>
- Ramos, S., & Pianese, F. (2026). Regulating transparency: A critique of the “free and open source AI” definition in the EU AI Act. *AI and Ethics*, 6, 317. <https://doi.org/10.1007/s43681-026-01177-1>
- Rough, E. (2026). *AI regulation in the UK*. House of Commons Library. <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-10003/CBP-10003.pdf>
- Sadiku, M. N. O., Ashaolu, T. J., Ajayi-Majebi, A., & Musa, S. M. (2021). Artificial intelligence in social media. *International Journal of Scientific Advances*, 2(1), 15-20. <https://doi.org/10.51542/ijscia.v2i1.4>
- Scammell, M. (2015). Politics and image: The conceptual value of branding. *Journal of Political Marketing*, 14(1-2), 7-18. <https://doi.org/10.1080/15377857.2014.990829>
- Schia, N. N., Molandsveen, A. S., Sjøvaag, H., Karlsen, R., Kalsnes, B., Borge, J. A. Ø., Åm, H., Raaum, L., Robertsen, Ø. K., & Sollien, V. (2025). *Artificial intelligence and democratic elections: International experiences and national recommendations*. Norwegian Government Security and Service Organisation. https://www.regjeringen.no/contentassets/23f8fd1726634f589724d96b49fe994c/en_rapport-ekspertgruppe-ki-og-valg.pdf
- Schill, D. (2012). The visual image and the political image: A review of visual communication research in the field of political communication. *Review of Communication*, 12(2), 118-142. <https://doi.org/10.1080/15358593.2011.653504>
- Tenove, C., Tworek, H., & McKay, S. (2026). Canadian policy responses to artificial intelligence-generated threats to democratic elections. *Canadian Public Policy*, 52(S1), 109-121. <https://doi.org/10.3138/cpp.2025-042>
- Zarouali, B., Dobber, T., De Pauw, G., & de Vreese, C. (2022). Using a personality-profiling algorithm to investigate political microtargeting: Assessing the persuasion effects of personality-tailored ads on social media. *Communication Research*, 49(8), 1066-1091.

Artikel dan Berita

- Asosiasi Penyelenggara Jasa Internet Indonesia. (2024, February 7). *APJII jumlah pengguna internet Indonesia tembus 221 juta orang*. <https://apjii.or.id/berita/d/apjii-jumlah-pengguna-internet-indonesia-tembus-221-juta-orang>
- BBC News Indonesia. (2024). *Soeharto “dihidupkan” dengan AI untuk kampanye Golkar: Seberapa efektif strategi tersebut?* <https://www.bbc.com/indonesia/articles/cgl6p4nv0lno>
- Bisnis.com. (2024, January 5). *TPN Ganjar-Mahfud meluncurkan empat aplikasi, salah satunya mirip ChatGPT*. <https://kabar24.bisnis.com/read/20240105/15/1729729/tpn-ganjar-mahfud-luncurkan-4-aplikasi-salah-satunya-mirip-chatgpt>
- Folketinget. (2024). *Enighed om fælles politisk linje for brug af deepfake i politisk kommunikation*. <https://www.ft.dk/aktuelt/nyheder/2024/06/enighed-om-brug-af-deepfake>
- Future of Life Institute. (2024). High-level summary of the AI act. In *artificialintelligenceact.eu* (pp. 1-6). <https://artificialintelligenceact.eu/high-level-summary/>
- Golino, M. (2021). *Algorithms in social media platforms*. Institute for Internet and the Just Society. <https://www.internetjustsociety.org/algorithms-in-social-media-platforms>
- Gupta, S. (2026). *How AI is Changing Elections in India – Legal Protections and Complaints* (2026). Siddharthgupta.In. <https://siddharthgupta.in/how-to/ai-elections-india-legal-protection#section-2>
- Håkonsen, J. R. (2024). *Enighet om å beskytte stortingsvalget mot deepfakes. IKT Norge samlet de politiske partiene om avtale*. TEK Norge. <https://teknorge.no/meninger/enighet-om-a-beskytte-stortingsvalget-mot-deepfakes-ikt-norge-samlet-de-politiske-partiene-om-avtale/>
- IntuitionLabs. (2026, February 25). *Claude vs ChatGPT vs Copilot vs Gemini: 2026 enterprise guide*. <https://intuitionlabs.ai/articles/claude-vs-chatgpt-vs-copilot-vs-gemini-enterprise-comparison>
- Jenvall, L. (2024). *Efter deepfake-videoer af statsministeren: Folketingets ledelse vil lave AI-kodeks*. DR. <https://www.dr.dk/nyheder/politik/efter-deepfake-videoer-af-statsministeren-folketingets-ledelse-vil-lave-ai-kodeks>

- Khoirunikmah, Advist. (2024, 6 Januari). *Ada Iklan Prabowo-Gibran dan Logo PDIP di Videotron Kawasan Thamrin, Bawaslu Jakpus Bakal Telusuri*. <https://www.tempo.co/arsip/ada-iklan-prabowo-gibran-dan-logo-pdip-di-videotron-kawasan-thamrin-bawaslu-jakpus-bakal-telusuri-100812>
- Komisi Pemilihan Umum. (2023, July 2). *DPT Pemilu 2024 dalam negeri dan luar negeri, 204,8 juta pemilih*. <https://www.kpu.go.id/berita/baca/11702/dpt-pemilu-2024>
- Marques, A. L. (2026). *AI and elections: Brazil's sectoral regulation in comparative perspective - law and tech*. Law and Tech. <https://lawandtech.ie/ai-and-elections-brazils-sectoral-regulation-in-comparative-perspective/>
- Megashift Fisipol UGM. (2024, April 29). *AI untuk memoles citra politisi dalam Pilpres 2024: Apa yang harus kita ketahui?* <https://megashift.fisipol.ugm.ac.id/2024/04/29/ai-untuk-memoles-citra-politisi-dalam-pilpres-2024-apa-yang-harus-kita-ketahui/>
- National Cyber Security Centre. (2024). *Guidance for organisations coordinating elections*. In *Ncsc.gov.uk*. <https://www.ncsc.gov.uk/collection/defending-democracy/organisations-coordinating-elections>
- National Election Commission of The Republic of Korea. (2024). *90 Days Until National Assembly Elections: Election Campaigns Using Deepfake Restricted*. Nec.Go.Kr. <https://ok.nec.go.kr/site/eng/ex/bbs/View.do?cbIdx=1270&bcIdx=226657>
- Prasasti, G. D. (2023, December 22). *Ramai kampanye Pemilu 2024 di tengah tren AI, Menkominfo pesankan ini*. Liputan6.com. <https://www.liputan6.com/tekno/read/5488417/ramai-kampanye-pemilu-2024-di-tengah-tren-ai-menkominfo-pesankan-ini>
- Press Information Bureau Delhi. (2026). *General Elections and bye-elections 2026: ECi action on unlawful social media content*. Pib.Gov.In. <https://www.pib.gov.in/PressReleasePage.aspx?PRID=2253528®=48&lang=2>
- Regulations AI. (2026, May 5). *Denmark AI regulation overview (2025)*. Regulations.Ai. <https://regulations.ai/regulations/denmark-summary>

Peraturan

Buku Putih Peta Jalan Kecerdasan Artifisial Nasional (2025)

Konsep Pedoman Etika Kecerdasan Artifisial, Komdigi (2025)

Putusan Nomor 166/PUU-XXI/2023.

Putusan Nomor 166/PUU-XXI/2023

Strategi nasional kecerdasan artifisial Indonesia 2020-2045.

Surat Edaran Menteri Komunikasi dan Informatika Nomor 9 Tahun 2023 tentang Etika Kecerdasan Artifisial, 2023

Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2022 tentang Pelindungan Data Pribadi

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2024 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik.

Framework on Online Electoral Process Information, Political Advertising and Deceptive AI Content 2024 Ireland

Guidance for Organisations Coordinating Elections United Kingdom

Public Official Election Act 2023 South Korea

Resolution No. 11064 Guidelines on the use of social media, artificial intelligence, and internet technology, for digital election campaign, and the prohibition and punishment of its misuse for disinformation, and misinformation, in connection with the 2025 national and local elections and the Barmm parliamentary elections

Omnibus Election Code 1985 Philippines

Information Technology Rules India

Model Code of Conduct India

Brazilian Superior Electoral Court (TSE) Regulation No. 23.732/2024

Brazilian Superior Electoral Court (TSE) Regulation No. 23.755/2026

Help America Vote Act

AI Toolkit for Election Officials

AI in Action: Case Studies for Election Officials

Code of Conduct for the 2024 European Parliament Elections

The EU Artificial Intelligence Act (EU AI Act)

Narasumber FGD dan Workshop

- Amalia, Nurul. (22 Juni 2026). *AI di Pemilu: Industri pengaruh dan Industri Informasi*. Disampaikan pada FGD “Pengaturan AI dalam Kampanye Elektoral: Masukan atas Metodologi, Desain Riset, dan Kerangka Analisis”.
- Idris, Ika. (5 Agustus 2026). Masukan terhadap draf riset disampaikan pada FGD “Mengisi Celah Regulasi Kampanye di Era *Artificial Intelligence*: Analisis dan Rekomendasi Pengaturan AI dalam Kampanye Elektoral di Indonesia”.
- Indriani, Masitoh. (22 Juni 2026). *Pengaturan AI dalam Kampanye Elektoral*. Disampaikan pada FGD “Pengaturan AI dalam Kampanye Elektoral: Masukan atas Metodologi, Desain Riset, dan Kerangka Analisis”.
- Indriani, Masitoh. (5 Agustus 2026). Masukan terhadap draf riset disampaikan pada FGD “Mengisi Celah Regulasi Kampanye di Era *Artificial Intelligence*: Analisis dan Rekomendasi Pengaturan AI dalam Kampanye Elektoral di Indonesia”.
- Izmi, Nurul. (22 Juni 2026). AI, Pemilu, dan PDP. Disampaikan pada FGD “Pengaturan AI dalam Kampanye Elektoral: Masukan atas Metodologi, Desain Riset, dan Kerangka Analisis”.
- Izmi, Nurul. (5 Agustus 2026). Masukan terhadap draf riset disampaikan pada FGD “Mengisi Celah Regulasi Kampanye di Era *Artificial Intelligence*: Analisis dan Rekomendasi Pengaturan AI dalam Kampanye Elektoral di Indonesia”.
- Noer, Hafizh. (22 Juni 2026). Disampaikan pada FGD “Pengaturan AI dalam Kampanye Elektoral: Masukan atas Metodologi, Desain Riset, dan Kerangka Analisis”.
- Noer, Hafizh. (5 Agustus 2026). Masukan terhadap draf riset disampaikan pada FGD “Mengisi Celah Regulasi Kampanye di Era *Artificial Intelligence*: Analisis dan Rekomendasi Pengaturan AI dalam Kampanye Elektoral di Indonesia”.

Nugroho, Septiaji eko. (5 Agustus 2026). Masukan terhadap draf riset disampaikan pada FGD “Mengisi Celah Regulasi Kampanye di Era *Artificial Intelligence*: Analisis dan Rekomendasi Pengaturan AI dalam Kampanye Elektoral di Indonesia”.

Workshop. (2 Agustus 2026). Workshop mengundang ahli dan masyarakat yang punya fokus isu digital dalam Rangkaian Acara Jagongan Hak Digital, disampaikan pada sesi yang diselenggarakan oleh Perludem: “AI dan Bilik Suara: Merancang Kerangka Hukum Penggunaan Kecerdasan Buatan untuk Kampanye Pemilu 2029”.

Yunkins, Henke. (22 Juni 2026). *Governing the Algorithmic Public Sphere*. Disampaikan pada FGD “Pengaturan AI dalam Kampanye Elektoral: Masukan atas Metodologi, Desain Riset, dan Kerangka Analisis”.

Yunkins, Henke. (5 Agustus 2026). Masukan terhadap draf riset disampaikan pada FGD “Mengisi Celah Regulasi Kampanye di Era *Artificial Intelligence*: Analisis dan Rekomendasi Pengaturan AI dalam Kampanye Elektoral di Indonesia”.

PROFIL PENULIS



Kahfi Adlan Hafiz adalah Program Manager dan Peneliti di Yayasan Perludem sejak 2025, setelah bergabung sebagai Asisten Peneliti pada 2021. Ia lulus dari Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada (UGM) dan meraih gelar Master of Political Science dari The Australia National University (ANU) melalui beasiswa Lembaga Pengelola Dana Pendidikan (LPDP). Fokus kerjanya meliputi kerangka huku pemilu, sistem pemilu, Pendidikan politik, perilaku politik, pendanaan politik, sistem informasi pemilu dan penggunaan kecerdasan buatan (AI) dalam Pemilu. Selain itu, Kahfi juga melakukan advokasi dan Pendidikan politik untuk mendorong reformasi hukum pemilu yang menjamin integritas pemilu demokratis dan partisipasi bermakna kelompok marjinal. Selain aktivitas di Perludem, Kahfi juga aktif menulis artikel jurnal peer-reviewed, book chapters, dan artikel-artikel opini di media Nasional dan Internasional seperti Kompas, Detik, Verfassung Blog, New Mandala, dan East Asia Forum. Ia juga sedang menulis book chapters bersama Prof. Marcus Mietzner tentang pendanaan publik partai politik dan Prof. Edward Aspinall tentang integritas pemilu di Indonesia.



Annisa Alfath bergabung sebagai Peneliti di Perludem sejak 2024. Ia meraih gelar sarjana di bidang Pemerintahan dan Ilmu Politik dari Universitas Gadjah Mada (UGM), dengan fokus kerja pada politik elektoral, perempuan dalam politik, peran orang muda dalam politik, pendanaan partai politik, dan demokrasi inklusif. Saat ini ia juga sedang mengembangkan minat isu di bidang demokrasi digital. Sebagai bentuk keseriusannya, Annisa terpilih dalam program short

course Australia Awards Indonesia (AAI) “The Challenge of Mis and Disinformation: Fostering Information Integrity and Media Literacy in the Digital Age”. Ia juga terlibat dalam sejumlah koalisi yang bergerak di isu demokrasi digital, termasuk dalam penyusunan naskah akademik tentang demokrasi di ruang digital untuk rancangan naskah revisi Undang-undang Pemilu yang diusulkan oleh koalisi masyarakat sipil. Selain itu, Annisa aktif menulis artikel dan berkontribusi pada produksi pengetahuan publik melalui buku, podcast, dan video seputar isu-isu pemilu dan demokrasi, serta melakukan advokasi berupa peningkatan kapasitas dan pendidikan politik khususnya untuk perempuan politisi dan orang muda.



Arsyia Lay (Dhivana Anarchia Ria Lay) adalah peneliti dan fasilitator kebijakan publik di Nalar Institute, setelah sebelumnya tergabung sebagai Partnership and External Relations Officer di Center for Digital Society (CfDS) UGM dan Asisten Peneliti di Research Center for Politics and Government (PolGov) UGM. Ia meraih gelar sarjana di bidang Politik dan Pemerintahan dari Universitas Gadjah Mada sebagai lulusan terbaik departemen, dengan fokus kerja pada tata kelola digital dan penggunaan kecerdasan buatan (AI) dalam pemilu, perilaku pemilih dan partisipasi elektoral, serta tata kelola pembagian manfaat sumber daya mineral kritis. Sebagai bagian dari eksposur akademiknya, Arsyia sempat menempuh program pertukaran pelajar di Kyoto University, Jepang, yang kemudian menghasilkan esai akademik dalam volume *Humanities in Iran* terbitan Brill Academic Publishers. Ia juga pernah aktif dalam advokasi mahasiswa dan pengembangan kepemimpinan sipil, antara lain sebagai Koordinator Hubungan Eksternal Forum Advokasi UGM dan Manajer Proyek GIK Advanced Leadership Arena (GALA), sebuah program pelatihan kepemimpinan sipil bagi mahasiswa UGM.