

KOMISI NASIONAL HAK ASASI MANUSIA
LAPORAN PEMANTAUAN PILKADA TAHUN 2015

PILKADA DAN HAM

Indonesia telah melaksanakan rangkaian Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) serentak secara bertahap mulai tahun 2015 dan direncanakan Pilkada serentak secara nasional dapat dilaksanakan pada tahun 2027. Pilkada adalah proses pemilihan umum untuk memilih pasangan Kepala Daerah, baik di tingkat Propinsi, Kabupaten, dan Kota. UU Nomor 8 tahun 2015,¹ pasal 1 ayat 1, menyebutkan bahwa Pilkada adalah “*pelaksanaan kedaulatan rakyat di wilayah provinsi dan kabupaten/kota untuk memilih Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota secara langsung dan demokratis*”.

Dalam standar internasional penegakan HAM, maka pelaksanaan pemilu merupakan sarana untuk mewujudkan: (a) hak untuk berperan dalam pemerintahan (*right to take part in government*); (b) hak untuk memilih dan dipilih (*right to vote and to be elected*); dan (c) hak untuk memperoleh kesetaraan akses dalam pelayanan publik (*right to equal access to public service*).²

Di Indonesia hak asasi warga negara untuk turut serta dalam pemerintahan diatur secara khusus dalam Undang-undang Dasar 1945 Amandemen ke-4, pasal 28D ayat (3) jo. Pasal 43 dan 44 UU No. 39/1999 tentang HAM. Sementara dalam Kovenan Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik (*International Covenant on Civil and Political Rights/ICCPR 1966*),³ Pasal 25 dinyatakan “setiap warga negara mempunyai hak dan kesempatan, tanpa pembedaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan tanpa pembatasan yang tidak wajar, untuk: (a) ikut serta dalam penyelenggaraan pemerintahan, baik secara langsung ataupun melalui perwakilan yang dipilih secara bebas; (b) memilih dan dipilih pada pemilihan umum berkala yang jujur, dengan hak pilih yang universal dan sederajat, dan dilakukan dengan pemungutan suara yang rahasia yang menjamin kebebasan para pemilih menyatakan keinginannya; dan (c) mendapatkan akses, berdasarkan persyaratan yang sama secara umum, pada dinas pemerintahan di negaranya.”

Kualitas kehidupan demokrasi sangat ditentukan oleh pelaksanaan pemilu yang bebas dan berkeadilan, karena pemilu yang “luber-judil” akan menghasilkan pemerintahan yang sah menurut pilihan mayoritas (*legitimate*), menghasilkan wakil-wakil rakyat yang akan mengontrol dan membuat peraturan perundang-undangan dan panduan-panduan yang diperlukan dalam menjalankan pemerintahan, yang berarti cikal dari pembentukan pemerintahan demokratis yang kuat. Karena itu, sejumlah lembaga penyelenggara pemilu dan organisasi-organisasi masyarakat sipil di Asia menyatakan pemilu yang bebas dan berkeadilan menjadi prasyarat bagi demokrasi yang akan memajukan pembangunan sosial, politik dan ekonomi (Deklarasi Bangkok 2012,

¹UU No.8/2015 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-undang.

² UNCHR (1994) *Human Rights and Elections: A Handbook on the Legal, Technical and Human Rights Aspects of Elections*, Professional Training Series No. 2, New York and Geneva: United Nations, hal. 4.

³ Indonesia meratifikasi ICCPR 1966 melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005, sehingga ketentuan dalam perjanjian internasional ini menjadi bagian dari aturan hukum nasional.

Pembukaan/Preamble, point 1).

Dalam perspektif HAM, pelaksanaan pemilu/pilkada dikatakan menghormati HAM jika memenuhi sejumlah prinsip sebagai berikut:⁴

(a) Terlaksana pemilu/pilkada yang bebas (*free*); dengan indikator sebagai berikut:

- Ada kebebasan untuk/dalam memilih;
- Pemilih bebas dari paksaan dan beragam intimidasi;
- Adanya kebebasan dalam menyatakan pendapat dan berekspresi, yang dalam hal ini tidak berarti dapat menegasi hak asasi lainnya;
- Ada kebebasan untuk berkumpul;
- Adanya jaminan untuk memperoleh informasi;
- Adanya perlindungan terhadap tindakan-tindakan diskriminasi;
- Pencoblosan suara dilakukan secara rahasia;⁵
- Ada prosedur hukum yang independen untuk memproses keberatan-keberatan dan pengaduan warga – baik selaku pemilih atau pihak yang dipilih – yang bebas dari korupsi dan tekanan-tekanan dari kelompok politik manapun; dan
- Ada upaya-upaya untuk mengubah peraturan perundang-undangan jika peraturan tersebut dapat atau telah menghambat atau mengurangi partisipasi politik warga.

(b) Pemilu/pilkada terlaksana secara berkeadilan (*fair*); dengan indikator sebagai berikut:

- Proses pemilihan bersifat umum (*universal*);⁶
- Ada kesetaraan (*equal*) dan tidak ada diskriminasi (*non-discriminatory*) terhadap orang yang memiliki hak untuk memilih/dipilih;
- Pemberian suara bersifat satu pemilih satu suara (*one person, one vote*);
- Pencoblosan suara bersifat langsung, tidak diwakilkan (terkecuali dalam kondisi-kondisi yang sangat tidak memungkinkan seseorang memilih secara langsung, maka dapat dilakukan pendampingan) agar pemilih dapat menentukan pilihannya berdasarkan ketetapan nuraninya secara bebas tanpa ada tekanan dari manapun;
- Tersedia perangkat hukum dan teknis yang dapat melindungi warga dan menjamin proses pemilu/pilkada bebas dari beragam bias kepentingan, manipulasi, dan kecurangan/kejahatan.

⁴UNCHR (1994) *Human Rights and Election*, hal. 6-14.

⁵ Pilihan suara pemilih harus dijamin (terjamin) tidak akan diketahui oleh pihak manapun (siapapun) kecuali yang bersangkutan/pemilih yang menyatakan secara sukarela kepada orang lain.

⁶Pemilihan yang bersifat umum (*universal*) mengandung makna jaminan kesempatan yang berlaku menyeluruh bagi semua warga negara yang sudah memiliki hak untuk memilih dan dipilih tanpa diskriminasi berdasarkan suku, agama, ras, golongan, jenis kelamin, kedaerahan, pekerjaan, dan status sosial.

(c) Terselenggara pemilu/pilkada secara berkala (*periodic*); dengan indikator sebagai berikut:

- Pemilu/pilkada dilaksanakan secara periodik, terjadwal dan memiliki kepastian waktu;⁷
- Tidak terjadi penundaan pemilu yang sudah terjadwal, kecuali (*penundaan hanya dimungkinkan jika*) ada situasi genting yang tidak dapat dihindari, negara atau daerah yang akan melaksanakan pilkada dalam keadaan bahaya atau darurat yang tidak memungkinkan diselenggarakannya pemilu/pilkada.

(d) Pelaksanaan pemilu tidak manipulatif (*genuine*); dengan indikator sebagai berikut:

- Tersedia prosedur dan mekanisme yang memberikan jaminan bagi pemenuhan hak-hak asasi warga dalam setiap tahapan pemilu/pilkada;
- Pemilu/pilkada dilakukan dalam rangka pemindahan kekuasaan (*transfer of power*) kepada calon-calon yang lebih diterima oleh masyarakat;⁸
- Pemenang pemilu harus mencerminkan kenyataan pemilihan yang sesungguhnya (*real choice*), bukan hasil manipulasi suara.

HASIL PANTAUAN KOMNAS HAMRI ATAS PELAKSAAN PILKADA SERENTAK 2015

Berdasarkan informasi, data dan fakta terkait dengan parameter tersebut di atas, hasil pemantauan Komnas HAM atas situasi umum penyelenggaraan Pilkada 2015 di 17 (tujuh belas) provinsi dapat disimpulkan sebagai berikut :

1. Secara umum penyelenggaraan Pilkada 2015 telah berjalan dengan lancar dan terselenggara dengan baik, meskipun masih dijumpai berbagai kekurangan dan kelemahan, baik yang disebabkan karena regulasi yang terbatas (tidak mengatur), ketidakcakapan penyelenggara dalam menjalankan aturan maupun akibat ketidaknetralan penyelenggara.
2. Terkait dengan pendataan pemilih pada penyelenggaraan Pilkada 2015 masih belum sepenuhnya akurat, termasuk bagi kelompok rentan, khususnya pasien rumah sakit dan tahanan, serta adanya manipulasi atau penggelembungan jumlah pemilih di beberapa wilayah.
3. Masih terdapat pengabaian pemenuhan hak-hak para Tenaga Kerja Indonesia (TKI) yang tidak dilakukan pendataan oleh beberapa KPUD sehingga mereka kehilangan hak konstitusionalnya, termasuk bagi para TKI di luar negeri tidak difasilitasi untuk memilih. Kondisi ini dipengaruhi faktor ketiadaan regulasi dan implementasi di lapangan.

⁷Indikator ini untuk memberi jaminan adanya kepastian bagi warga untuk mempengaruhi dan mengontrol secara langsung proses pemerintahan melalui pergantian kepemimpinan pemerintahan dan perwakilan yang mereka pilih.

⁸Adapun mekanisme untuk menetapkan pemenang pemilu/pilkada diserahkan kepada sistem yang disepakati bersama – apakah berdasarkan sistem ‘pemenang suara terbanyak otomatis menduduki kursi’ (*majorian framework, single-member constituency*), perwakilan proporsional (*party-list voting*); atau sistem lainnya

4. Masih terjadinya peristiwa-peristiwa kekerasan antar Pasangan Calon dan antar massa pendukung. Beberapa peristiwa kekerasan diduga terjadi akibat perbuatan penyelenggara pemilu yang mengabaikan prinsip netralitas.
5. Pada pelaksanaan Pilkada 2015 khususnya bagi kelompok rentan telah ada peningkatan pelayanan oleh KPU dengan penambahan kolom khusus mengenai disabilitas dan penyediaan alat bantu di TPS. Meskipun demikian, terhadap kelompok-kelompok rentan lainnya masih ditemukan berbagai persoalan yang menghambat pemenuhan hak konstitusional seperti tahanan yang hanya difasilitasi daerah pemilihan setempat meskipun kebanyakan bukan berasal dari lokasi setempat, pasien rumah sakit dan penunggunya yang belum dijamin untuk menggunakan hak pilihnya, Orang Dengan Masalah Kejiwaan (ODMK) juga belum sepenuhnya difasilitasi untuk memilih, dan termasuk buruh-buruh di kawasan industri dan perkebunan di daerah perbatasan yang tidak didata sehingga mereka kehilangan hak pilihnya.
6. Pelaksanaan Pilkada 2015 masih diwarnai dengan berbagai praktek diskriminasi baik didasarkan pada ras dan etnis, juga disebabkan perberdaan agama. Peristiwa ini sebagian besar tidak ditindak oleh pengawas pemilu dan aparat Kepolisian. Bahkan beberapa kasus justru diselesaikan secara kekeluargaan oleh pengawas pemilu.
7. Masih terjadi pengabaian prinsip Langsung, Umum dan Rahasia (LUBER) dan Jujur dan Adil (JURDIL) sebagai manifestasi asas Pemilihan Umum yang berbasis HAM, peristiwa tersebut tercermin dari masih dilakukannya praktek Noken di Kabupaten Yahukimo di Papua dan terdapat fenomena yang sama di Kepulauan Aru, Maluku.
8. Masih ditemukan praktek ketidaknetralan ASN/PNS dalam proses Pilkada baik itu pada masa sebelum, selama, dan setelah masa kampanye di 6 (enam) provinsi, tindakan tersebut dilakukan dengan terlibat dalam kegiatan kampanye, menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatan dalam kegiatan kampanye, membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon, dan mengadakan kegiatan yang mengarahkan kepada keberpihakan terhadap pasangan calon tertentu.
9. Terganggunya pemenuhan HAM bagi pemilih dan warga masyarakat akibat penundaan pelaksanaan Pilkada 2015 di sejumlah daerah akibat proses hukum penyelesaian sengketa pencalonan yang tidak sinkron dengan tahapan Pilkada.
10. Tidak adanya regulasi dan sangsi yang tegas terkait praktek politik uang yang masih terjadi pada Pilkada 2015 sehingga berdampak pada kerawanan atau manipulasi hasil pemilihan.
11. Kelemahan-kelemahan dalam penyelenggaraan Pilkada 2015 dipengaruhi oleh beberapa faktor, yakni: **pertama**, regulasi UU Pilkada yang sebagian mengatur dengan kaku dan/atau sebaliknya tidak ada pengaturan khusus menyebabkan kurang terpenuhinya hak asasi manusia dalam pelaksanaan Pilkada 2015; **kedua**, penyelenggaraan Pilkada, baik dipengaruhi oleh kebijakan KPU melalui PKPU sampai implementasi di tingkat penyelenggara di KPSS; **ketiga**, pengawasan dan proses hukum yang masih lemah (terbatas), baik oleh jajaran Bawaslu dan Sentra Gakkumdu.

REKOMENDASI DALAM PERUBAHAN REGULASI

Berdasarkan seluruh hasil rangkaian pemantauan dan penyelidikan pelaksanaan Pilkada 2015, Komnas HAM RI menyampaikan rekomendasi khususnya kepada Pemerintah, DPR RI dan lembaga penyelenggara Pemilu untuk melakukan berbagai tindakan dalam rangka memastikan proses Pemilu sejalan dengan penghormatan prinsip-prinsip hak asasi manusia. Untuk itu Komnas HAM mengajukan usulan perubahan aturan perundang-undangan penyelenggaraan Pilkada yang meliputi hal-hal sebagai berikut:

Pertama, pentingnya perbaikan kebijakan pendataan Pemilih dalam hal implementasi pelaksanaan Coklit (pencocokan dan penelitian) secara faktual. Hal ini dikarenakan mekanisme berlapis belum menjamin tidaknya adanya manipulasi suara dikarenakan terdapat sejumlah kondisi misalnya warga memiliki hak pilih tapi tidak berada di tempat pemungutan suara, semisal TKI. Di satu sisi, diperlukan perubahan pengaturan terkait Surat Domisili dan/atau KTP, pendataan Pemilih Bagi ODMK maupun pasien rumah sakit.

Kedua, terkait dengan pencalonan. Penting untuk menambah jangka waktu pengajuan calon maupun verifikasi calon guna memberikan waktu bagi pihak yang terkait untuk menjangkau pasangan calon yang berkualitas. Selain itu, konsistensi KPU sebagai penyelenggara Pilkada pun harus didorong agar mengikuti jadwal/tahapan yang telah disusun (termasuk persyaratan administratif harus dipenuhi oleh pasangan calon). Masalah lainnya adalah pengaturan terkait Pengunduran Diri sebagai Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, Walikota/Wakil Walikota yang mencalonkan diri dalam Pilkada, dan urgensi keberadaan Hukum Acara Sengketa Pemilu di Pengadilan, terutama mengenai sengketa pencalonan. Dalam soal pencalonan ini penting untuk dipertimbangkan penyesuaian (: penurunan) jumlah syarat dukungan formal bagi pasangan calon perseorangan (calon independen) untuk mendorong munculnya calon-calon alternatif bagi masyarakat dan sekaligus sebagai kontrol langsung dari masyarakat atas kecenderungan politik dinasti.

Ketiga, terkait dengan Politik Uang. Penting untuk memperpanjang proses hukum pemeriksaan laporan dugaan politik uang, perluasan subjek hukum yang dapat dikenai sanksi pidana terkait praktek politik uang dan pengaturan sanksi pidana di UU Pilkada.

Keempat, terkait dengan alat dan materi kampanye. Penting ada pengaturan yang lebih spesifik terkait alat-alat dan metode kampanye yang dapat menjangkau masyarakat khususnya kelompok rentan; ada pendefinisian dan pemberian sanksi yang tegas untuk materi kampanye yang bermuatan ujaran kebencian (*hate speech*), diskriminatif, dan provokatif; serta pengaturan mengenai penggunaan aset pribadi (posko, rumah, kendaraan, dan lainnya) untuk kampanye.

Kelima, terkait dengan Pemungutan Suara. Penting diatur secara tegas mengenai aksesibilitas menuju TPS maupun di dalam TPS yang dapat dijangkau kelompok rentan, penghilangan sistem Noken dan sejenisnya, dan penggunaan metode *e-voting* sebagai solusi untuk pemilih yang berdomisili di luar wilayah domisilinya.

Keenam, pengaturan anggaran Pilkada melalui pemerintah pusat (APBN) sepenuhnya, tidak lagi menggunakan anggaran pemerintahan daerah.

Ketujuh, adanya revisi peraturan perundangan-undangan yang mengatur mengenai ambang batas perolehan suara atau kursi oleh partai-partai politik (*electoral threshold*) untuk dapat mencalonkan seseorang menjadi calon kepala daerah dalam pilkada. Untuk itu, penting ditetapkan suatu batas atas (*maximum ceiling*) dan batas bawah (*minimum ceiling*) yang harus dan cukup dipenuhi oleh partai-partai politik untuk mengusung calonnya.