PEMENUHAN HAK KONSTITUSIONAL WARGA NEGARA DALAM PILKDA SERENTAK 2015

Penerbit
Komnas HAM RI

JUDUL
PEMENUHAN HAK KONSTITUSIONAL WARGA NEGARA DALAM PILKDA SERENTAK 2015

Penanggugjawab
Dianto Bachriadi, PhD

Pengarah
Siane Indriani
Johan Efendi
Imelda Saragih

Penyusun
Dianto Bachriadi, PhD
Siane Indriani
Agus Suntoro
Endang Sri Melanie
Nur Jaman
Firdiansyah
Sri Eka Wati
Teny Karlina

Editor
Amir Sodikin (Kompas)

Desain Sampul dan Tata Letak
Andre Wahyu Cahyadi
Agus Suntoro

Penerbit
Komnas HAM RI
Jl. Latuharhary No. 4B Menteng, Jakarta Pusat
Telp : 021 – 3925230 Fax: 021 – 3925227
Website : www.komnasham.go.id
Email : info@komnasham.go.id

KATA PENGANTAR

Indonesia telah melaksanakan rangkaian pemilihan kepala daerah (pilkada) serentak gelombang pertama pada tahun 2015. Tahapan ini merupakan bagian dari rencana pilkada serentak secara nasional yang disepakati akan diagendakan bisa dilakukan pada tahun 2024, dari sebelumnya disepkati pada tahun 2027.

Pilkada merupakan pemilihan umum untuk memilih pasangan kepala daerah, baik di tingkat provinsi, kabupaten, maupun kota sesuai mandat Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015. Melalui pemilu/pilkada, warga negara akan menggunakan haknya untuk turut menentukan arah kehidupan bernegara dengan cara memilih pimpinannya. Merekalah yang akan membentuk kebijakan publik yang diharapkan sejalan dengan aspirasi warga.

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*).

Di Indonesia, hak asasi warga negara untuk turut serta dalam proses tersebut diatur secara tegas dalam Undang-Undang Dasar 1945 Amandmen ke-4, Pasal 28D Ayat (3), Pasal 43 dan 44 UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang HAM dan dalam Pasal 25 Kovenan Internasional Hak-Hak Sipil dan Politik *(International Covenant on Civil and Political Rights/ICCPR 1966*) yang telah diratifikasi dengan UU Nomor 12 Tahun 2005.

Berdasarkan hal tersebut, maka sesuai mandat Komnas HAM dalam pemantauan dan penyelidikan, memutuskan melakukan pantauan dalam pelaksanaan Pilkada 2015 dengan tujuan untuk memastikan Pilkada 2015 serentak yang menjadi salah satu pilar penting demokratisasi di Indonesia. Selain itu bertujuan untuk mengumpulkan informasi dan data terkait hak-hak warga Negara untuk mengikuti Pilkada dalam rangka penghormatan dan penegakan HAM. Selanjutnya hasil pantauan tersebut disampaikan sebagai masukan kepada pemerintah, lembaga legislatif dan penyelenggara Pemilu/Pilkada dalam rangka perbaikan penyelenggaraan Pemilu/Pilkada yang lebih menghormati HAM.

Fokus pantauan Pilkada serentak 2015 dilakukan pada 5 (lima) hal yaitu hak untuk dipilih dan memilih; hak kelompok masyarakat rentan; diskriminasi dan intoleransi; potensi konflik sosial dan kekerasan sosial; dan keunikan daerah tertentu. Sedangkan pelaksanaan pantauan dilakukan di 20 (dua puluh) provinsi di Indonesia.

Dengan terbitnya laporan ini diharapkan dapat dijadikan sebagai salah satu masukan berharga bagi semua pihak terkait baik di pusat maupun di daerah agar pelaksanaan Pilkada 2015 dan sesudahnya dapat terlaksana dengan sebaik-baiknya dan seadil adilnya bagi kebesaran dan kejayaan Indonesia sebagai negara demokrasi.

Tim Penyusun

DAFTAR ISI

BAB I MENGAWAL PILKADA SERENTAK BERPERSPEKTIF HAM 1
A. Negeri Raksasa Demokrasi 1
B. Pilkada dan HAM 4
C. Bebas dan Berkeadilan 6
D. Indikator Free, Fair, Periodic, Genuine 8

BAB II JALAN TERJAL MENUJU PILKADA SERENTAK 11
A. Era Sebelum 2004 11
B. Era Reformasi 15
C. Tarik Menarik Pilkada Langsung 16
D. Momentum Pilkada Serentak 21
E. Pilkada Serentak 2015 24
F. Penundaan Pilkada dan Sikap Komnas HAM 26
G. Catatan untuk Kota Pematangsiantar 32
H. UU Pilkada Revisi Kedua (UU No 10/2016) 33
I. Prosedur dan Tahapan Pilkada 2015 34

BAB III MENGUJI PILKADA SERENTAK BERPERSPEKTIF HAM 41
A. Telaah UU Pilkada dalam Perspektif HAM 41
B. Telaah Peraturan KPU dalam Perspektif HAM 55

BAB IV TEMUAN PANTAUAN PILKADA 2015 77
A. Jaminan Hak Memilih dan Dipilih 77
B. Kelompok Rentan 91
C. Konflik Sosial dan Kekerasan 104
D. Diskriminasi 116
E. Keunikan Daerah 131
F. Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) 147
G. Penundaan Pelaksanaan Pilkada 161
H. Hilangnya Hak Pilih Pahlawan Devisa 183
I. Menukar Suara dengan Uang 190

BAB V INTERVENSI KOMNAS HAM 209
A. Catatan Jelang Pilkada 2015 210
B. Pilkada Dengan Calon Tunggal 213

C. Intervensi di Lapangan 217
D. Pelanggaran Prinsip Pemilu 219

BAB VI SUDAHKAH PILKADA 2015 BERPERSPEKTIF HAM? 225

BAB VII REKOMENDASI KOMNAS HAM UNTUK
PILKADA SELARAS HAM 229
A. Perbaikan Aturan Perundangan-Undangan 229
B. Imparsialitas dan Profesionalitas Penyelenggara Pilkada 230
C. Perbaikan Kegiatan Pemantauan Pilkada oleh Komnas HAM 231

I
MENGAWAL PILKADA SERENTAK BERPERSPEKTIF HAM

A. Negeri Raksasa Demokrasi

Saat Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden (Pilpres) 2014, tak sedikit pengamat politik yang memprediksikan bahwa Indonesia akan mengalami *chaos*. Analisis itu merujuk pada perbedaan yang tajam antara para pendukung kedua kubu pasangan calon presiden dan wakil presiden yang berlaga saat itu, yaitu Prabowo Subianto – Hatta Rajasa dan Joko Widodo – Jusuf Kalla.

Namun, fakta berbicara lain. Indonesia mampu melewati masa-masa sulit itu. Walaupun sisa-sisa pertentangan para pendukung kedua pasangan calon itu hingga kini masih terasa, situasi *chaos* yang digambarkan banyak pihak tak terjadi. Kita membuktikan mampu menjadi bangsa yang memiliki daya lenting tinggi dan mampu keluar dari jebakan sisi negatif dari sifat serakah perebutan kekuasaan. Memang banyak catatan negatif dan tak sedikit praktik kotor yang dijumpai, namun godaan-godaan untuk keluar jauh dari rel demokrasi bisa direm.

Tak berlebihan jika dikatakan, pada Pemilu 2014, Indonesia telah menunjukkan kepada dunia bahwa seluruh elemen masyarakatnya mampu menyelesaikan persoalan bangsa secara layak dan mandiri dalam koridor demokrasi. Maka, tak mengherankan jika banyak pemimpin dunia, yang memosisikan Indonesia sebagai kekuatan baru mega demokrasi di papan atas yang layak diperhitungkan.

Selama ini Indonesia telah dikenal menjadi negara demokrasi terbesar ketiga dalam hal jumlah penduduk, setelah India dan Amerika Serikat. Namun, kini Indonesia telah menjelma menjadi raksasa negara demokrasi terbesar di dunia dari segi jumlah pemilih yang datang ke tempat pemungutan suara (TPS) secara serentak dalam satu hari pemilihan. Seperti sering disampaikan almarhum Husni Kamil Manik, Ketua Komisi Pemilihan Umum saat itu, Amerika Serikat pun kalah dengan Indonesia dalam hal jumlah pemilih yang datang serentak ke TPS pada satu hari pemilihan. Jika di Indonesia jumlah pemilih yang datang ke TPS mencapai sekitar 133 juta pemilih, di Amerika Serikat sekitar 131 juta pemilih. India kalah dalam hal jumlah pemilih yang serentak datang ke TPS di satu hari yang sama. Seperti disampaikan dalam

berbagai kesempatan, hal itu bisa terjadi karena system pemilu di India membutuhkan waktu beberapa pekan untuk menyelesaikan pemilihan.

Keserentakan sistem pemilihan di negara raksasa demokrasi itu nantinya tak hanya diuji di setiap pemilu nasional dalam memilih presiden dan wakil presiden serta pemilihan legislatif. Indonesia telah menambah satu lagi pesta demokrasi yang ambisius yaitu dengan merancang pemilihan kepala daerah (pilkada) secara langsung oleh rakyat dan diselenggarakan secara serentak, di hari yang sama, di seluruh provinsi dan kabupaten/kota di Indonesia.Kita telah memiliki modal besar karena telah mampu melewati pesta demokrasi yang mungkin paling rumit di dunia, yaitu Pileg 2014 dan Pilpres 2014. Berbekal modal besar itulah harapannya bisa dimanfaatkan semua pihak untuk bisa mempersiapkan pilkada serentak secara nasional dengan damai.

Untuk mewujudkan pilkada yang benar-benar diselenggarakan secara serentak dan nasional di seluruh daerah di Indonesia, maka memerlukan penataan sistem yang telah dimulai bertahap sejak Pilkada Serentak 2015. Pilkada 2015 adalah gelombang pertama pilkada serentak yang diikuti sebagian daerah di Indonesia, dari enam gelombang pilkadaserentak yang direncanakan, sebelum benar-benar bisa dilakukan pilkada serentak secara nasional seluruh daerah di Indonesia di hari yang sama pada 2024 nanti (dari jadwal sebelumnya yang disepakati pada tahun 2027). Pengalaman Pilkada 2015 ini begitu penting bagi bangsa Indonesia karena menjadi tonggak sejarah dalam permulaan penataan sistem kepemiluan Indonesia ke depan.

Tentunya penataan sistem itu bukan pekerjaan mudah. Salah satu hal yang pasti rumit adalah bagaimana mengelola sumber daya manusia yang dimiliki daerah-daerah di Indonesia yang akan menjadi pelaksana atau penyelenggara pemilihan. Secanggih apapun dan sesering apapun pelatihan untuk mereka digelar, tak akan menjamin para penyelenggara itu berlaku adil jika tak ada sistem yang jelas yang bisamemaksa mereka berjalan pada jalur yang benar.

Tak kalah rumitnya, bagaimana memastikan para peserta pilkada, yaitu partai politik dan perseorangan, untuk mampu menjaga harmoni demokrasi dalam “perebutan kekuasaan”. Butuh kerelaan dan jiwa kenegarawanan para peserta pilkada untuk sama-sama memastikan tak akan menggunakan cara-cara diskriminatif dan kotor dalam merebut perhatian para calon pemilih.

Bagian lain yang tak kalah beratnya adalah memastikan para pemilih makin teredukasi, tak silau oleh politik uang, tak terpikat oleh rayuan berbau SARA

(suku, agama, ras, dan antargolongan), tak termakan provokasi murahan, dan melek secara digital yang bisa membedakan mana berita benar dan mana yang sekadar tipuan (*hoax)*.

Termasuk bagaimana agar warga memiliki keterampilan menyikapi segala kampanye hitam, baik di dunia nyata maupun di dunia maya. Pendidikan pemilih (*voters education*), pendidikan kewarganegaraan (*civic education*), serta program literasi digital untuk setiap warga negara kelak tak bisa diremehkan lagi karena akan menjadi fondasi utama dalam menyiapkan masyarakat demokratis yang tangguh dan berdaya.

Di Pilkada 2015, Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) telah turun ke lapangan untuk ikut memantau bagaimana pelaksanaan Pilkada di beberapaprovinsi di Indonesia. Provinsi yang dipantau itu antara lain Bali, Banten, DI Yogyakarta, Jawa Tengah, Jawa Barat, Jawa Timur, Kalimantan Barat, Lampung, Maluku Utara, Maluku, Nusa Tenggara Timur, Papua, Sulawesi Selatan, Sulawesi Barat, Sulawesi Tengah, Sumatera Barat, Sumatera Selatan, Sumatera Utara, dan Bengkulu. Komnas HAM hadir di lapangan untuk memastikan terpenuhinya hak-hak para pemilih dan juga hak-hak bagi peserta pilkada. Pantauan Tim Komnas HAM ini sekaligus akan menjadi catatan kritis bagi pelaksanaan pilkada gelombang pertama.

Harapannya, pada pilkada gelombang berikutnya, kita bisa belajar dan tak perlu mengulang lagi kesalahan-kesalahan yang sama. Politik uang, diskriminasi, intimidasi, manipulasi suara, dan segala bentuk pelanggaran yang bermuara pada pengebirian hak-hak warga negara, harus segera disudahi. Kita ingin melihat raksasa demokrasi ini tumbuh sehat dan mampu menjadi bagian dari solusi dunia yang menghormati hak asasi manusia, bukan menjadi raksasa yang sekadar tambun namun sakit-sakitan dan menjadi sumber persoalan pelanggaran hak asasi manusia.

Komnas HAM ingin memastikan bahwa kita bersama-sama memiliki komitmen untuk mengantar dan mengawal negara ini agar tumbuh menjadi negara demokrasi yang kuat dan disegani. Catatan hasil pemantauan ini merupakan bagian dari komitmen bersama untuk mengawal penataan kepemiluan Indonesia dalam perspektif HAM, yang diharapkan bisa terselenggara secara bebas tanpa intimidasi (*free*), berkeadilan tanpa diskriminasi (*fair*), terselenggara secara berkala (*periodic*), dan mampu menjaga kemurnian suara tanpa manipulasi (*genuine*).

B. Pilkada dan HAM

Indonesia telah melaksanakan rangkaian pemilihan kepala daerah (pilkada) serentak gelombang pertama pada tahun 2015. Tahapan ini merupakan bagian dari rencana pilkada serentak secara nasional yang disepakati akan diagendakan bisa dilakukan pada tahun 2024, dari sebelumnya disepkati pada tahun 2027.

Pilkada merupakan pemilihan umum untuk memilih pasangan kepala daerah, baik di tingkat provinsi, kabupaten, maupun kota. Undang-Undang 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"*.

Pemilu untuk menghasilkan wakil-wakil rakyat di parlemen maupun memilih kepala negara dan/atau kepala daerah adalah satu mekanisme penting dalam kehidupan demokrasi. Melalui pemilu/pilkada, warga negara akan menggunakan haknya untuk turut menentukan arah kehidupan bernegara dengan cara memilih wakil-wakil mereka.

Para wakil itulah yang akan membentuk kebijakan publik yang diharapkan sejalan dengan aspirasi mereka. Kemudian para wakil itu akan memilih orang-orang yang akan memimpin pemerintahan untuk melaksanakan berbagai kebijakan publik, dan mengawasi proses terselenggaranya pemerintahan.

Pernyataan paling awal dari Pembukaan Deklarasi Bangkok tentang Pemilu yang Bebas dan Berkeadilan Tahun 2012 telah menegaskan bahwa pemilihan yang langsung, umum, bebas, rahasia serta jujur danadil (luber-jurdil) yang dilakukan secara berkala (*periodic*), adalah bentuk nyata dari kedaulatan warga negara (point 1, Preamble of the 2012 Bangkok Declaration on Free and Fair Elections).[2]

[1]UU Nomor 8 Tahun 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. Pada 1 Juli 2016, telah disahkan revisi kedua UU Pilkada dan kini menjadi UU Nomor 10 Tahun 2016.

[2] Deklarasi ini adalah salah satu dokumen yang dihasilkan dari pertemuan mereka selama dua hari di Bangkok pada Desember 2012.

Deklarasi Bangkok tentang Pemilu yang Bebas dan Berkeadilan Tahun 2012 adalah deklarasi bersama yang disampaikan oleh 11 lembaga penyelenggara pemilu dan 30 organisasi masyarakat sipil yang mewakili 17 negara di Asia yang tergabung dalam Asian Electoral Stakeholder Forum.

Sejalan dengan Deklarasi Bangkok itu, dalam Undang-Undang Dasar 1945 Amandmen ke-4, Pasal 22E sudah ditetapkan bahwa pemilu di Indonesia harus berupa pemilu yang umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil (luber-jurdil) yang dilakukan setiap lima tahun sekali.

Sementara itu, Pasal 43 Ayat (1) UU No 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia juga menegaskan hal yang sama, dengan menyebutkan, "Setiap warga negara berhak untuk dipilih dan memilih berdasarkan persamaan hak melalui pemungutan suara yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil sesuai dengan ketentuan perundang-undangan."

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*).[3]

Di Indonesia, hak asasi warga negara untuk turut serta dalam pemerintahan diatur secara khusus dalam Undang-Undang Dasar 1945 Amandmen ke-4, Pasal 28D Ayat (3) yang menyatakan,"Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan." Ketentuan mengenai hak untuk turut serta dalam pemerintahan juga diatur dalam Pasal 43 dan 44 UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang HAM.[4]

---

[3] 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 Geneve: United Nations, hal 4.

[4]Pasal 43 Ayat (2) UU Nomor 39 Tahun 1999, "Setiap warga negara berhak berhak turut serta dalam pemerintahan dengan langsung atau dengan perantaraan wakil yang dipilihnya,dengan bebas,menurut cara yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan." Sedangkan

Sementara dalam Kovenan Internasional Hak-Hak Sipil dan Politik (International Covenant on Civil and Political Rights/ICCPR 1966),[5] Pasal 25 menyatakan, "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."



Suasana pembahasan Pemantauan Pemilu Komnas HAM dengan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP).

C. Bebas dan Berkeadilan

Melalui pemilu, khususnya pemilu yang bebas dan berkeadilan (*free and fair elections*), warga negara memiliki kesempatan yang berulang secara tetap untuk menyampaikan dan memperkuat kepentingan-kepentingannya (Budge

---

Ayat (3) menyatakan, "Setiap warga negara dapat diangkat dalam setiap jabatan pemerintah." Pasal 44 mengatur soal hak warga negara untuk mendorong dan mengontrol pelaksanaan pemerintahan yang bersih, efektif dan efisien.

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

2006: 595). Melalui pemilu yang memilih wakil-wakil rakyat maupun pemimpin pemerintahan, selain terjadi proses kontrol rakyat terhadap pemerintahan juga akan terjadi proses pergantian kepemimpinan pemerintahan secara demokratis dan berkala.

Harapannya proses pembentukan kebijakan sesuai dengan aspirasi orang banyak. Selain itu, pembangunan dan pemberian layanan publik juga diharapkan dapat berlangsung secara berkelanjutan dan dapat dimintai pertanggungjawabanny.[6] UUD 1945 Amandmen ke-4, Pasal 28C Ayat (2) menyatakan, "Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya."

Kualitas kehidupan demokrasi sangat ditentukan oleh pelaksanaan pemilu yang bebas dan berkeadilan. Pemilu luber-jurdil juga akan menghasilkan pemerintahan yang sah menurut pilihan mayoritas (*legitimate*) dan menghasilkan wakil-wakil rakyat yang akan mengontrol dan membuat peraturan perundang-undangan dan panduan-panduan yang diperlukan dalam menjalankan pemerintahan. Ini semua merupakan 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, Pembukaan/Preamble, point 1).

Lebih tegas lagi, Komisi Global untuk Pemilu, Demokrasi, dan Keamanan, yang terdiri dari tokoh-tokoh dunia dan dipimpin mantan Sekretaris Jenderal Perserikatan Bangsa Bangsa, Kofi Annan, menyatakan bahwa demokrasi, kelanjutan pembangunan dan keamanan di suatu negara, akan semakin kuat jika pemilu yang dilaksanakan adalah pemilu yang berintegritas[7], yakni:

> "…segala bentuk pemilu yang didasari oleh prinsip-prinsip demokratis pemilihan atau pemberian suara yang universal (*universal suffrage*)

[6] Lihat juga *Global Commission on Elections, Democracy and Security 2012*: 13.

[7] Integritas dapat dimaknai sebagai sikap yang didasari oleh nilai-nilai moral. Seseorang dikatakan memiliki integritas jika ia dalam bertindak dipandu oleh nilai-nilai dan etika yang berlaku yang tidak dapat ditukar dengan materi atau kepentingan-kepentingan tertentu (*Global Commission on Elections, Democracy and Security 2012*: 12).

dan kesetaraan politik sebagaimana tercermin dalam standar-standar dan kesepakatan-kesepakatan internasional, dan pemilu yang diselenggarakan secara profesional, tidak memihak (*impartial*), dan terbuka (*transparent*) baik dalam persiapan maupun dalam penyelenggaraan di setiap tahapan pemilihan (*electoral cycle*)" (*Global Commission on Elections, Democracy and Security2012*: 6).

Robert A Dahl (1971) dalam satu studinya menyimpulkan pelaksanaan pemilu yang bebas-berkeadilan dan berintegritas akan sangat berkaitan dengan upaya-upaya penyelesaian konflik-konflik sosial-politik secara damai. Sebaliknya, pemilu yang manipulatif berkorelasi positif dengan kekerasan dan ketidakstabilan politik. Itu lah peran-peran pokok pemilu dalam kehidupan demokrasi.

Dengan kata lain, pemilu yang diharapkan dapat menegakkan prinsip-prinsip demokrasi dan hak asasi manusia adalah pemilu yang dilaksanakan dengan integritas. Dalam konteks penghormatan, penegakan, dan pemajuan hak asasi manusia, pemilu yang diselenggarakan secara berkala dengan prinsip-prinsip luber-jurdil akan "memberikan ruang hidup bagi sejumlah hak yang dinyatakan dalam Deklarasi Umum Hak Asasi Manusia dan Kovenan Internasional Hak-Hak Sipil dan Politik, seperti kebebasan untuk berekspresi dan menyatakan pendapat, kebebasan untuk berkumpul dan berserikat secara damai, hak untuk turut serta dalam pemerintahan melalui perwakilan yang dipilih secara bebas, hak-hak kesetaraan atas layanan publik, dan pengakuan bahwa kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah berasal dari kehendak rakyat." (*Global Commission on Elections, Democracy and Security 2012*: 13).

D. Indikator *Free, Fair, Periodic, Genuine*

Dalam perspektif HAM, pelaksanaan pemilu/pilkada dikatakan menghormati HAM jika memenuhi sejumlah prinsip sebagai berikut:[8]

1. Terlaksana pemilu/pilkada yang bebas (*free*), dengan indikator sebagai berikut:
   a. Ada kebebasan untuk/dalam memilih;

[8]UNCHR (1994),*Human Rights and Election*, hal 6-14.

b. Pemilih bebas dari paksaan dan beragam intimidasi;
c. Adanya kebebasan dalam menyatakan pendapat dan berekspresi, yang dalam hal ini tidak berarti dapat menegasi hak asasi lainya;
d. Ada kebebasan untuk berkumpul;
e. Adanya jaminan untuk memperoleh informasi;
f. Adanya perlindungan terhadap tindakan-tindakan diskriminasi;
g. Pencoblosan suara dilakukan secara rahasia;[9]
h. 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
i. Ada upaya-upaya untuk mengubah peraturan perundang-undangan jika peraturan tersebut dapat atau telah menghambat atau mengurangi partisipasi politik warga;

2. Pemilu/pilkada terlaksana secara berkeadilan (*fair*), dengan indikator sebagai berikut:
   a. Proses pemilihan bersifat umum (*universal*);[10]
   b. Ada kesetaraan (*equal*) dan tidak ada diskriminasi (*non-discriminatory*) terhadap orang yang memiliki hak untuk memilih/dipilih;
   c. Pemberian suara bersifat satu pemilih satu suara (*one person, one vote*);
   d. 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;
   e. Tersedia perangkat hukum dan teknis yang dapat melindungi warga dan menjamin proses pemilu/pilkada bebas dari beragam bias kepentingan, manipulasi, dan kecurangan/kejahatan;

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

[10] Pemilihan 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.

3. Terselenggara pemilu/pilkada secara berkala (*periodic*), dengan indikator sebagai berikut:
   a. Pemilu/pilkada dilaksanakan secara periodik, terjadwal dan memiliki kepastian waktu;[11]
   b. 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;
4. Pelaksanaan pemilu tidak manipulatif (*genuine*), dengan indikator sebagai berikut:
   a. Tersedia prosedur dan mekanisme yang memberikan jaminan bagi pemenuhan hak-hak asasi warga dalam setiap tahapan pemilu/pilkada;
   b. Pemilu/pilkada dilakukan dalam rangka pemindahan kekuasaan (*transfer of power*) kepada calon-calon yang lebih diterima oleh masyarakat;[12]
   c. Pemenang pemilu harus mencerminkan kenyataan pemilihan yang sesungguhnya (*real choice*), bukan hasil manipulasi suara.

[11]Indikator ini untuk memberi jaminan adanya kepastian bagi warga untuk memengaruhi dan mengontrol secara langsung proses pemerintahan melalui pergantian kepemimpinan pemerintahan dan perwakilan yang mereka pilih.

[12]Adapun 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

II
JALAN TERJAL MENUJU PILKADA SERENTAK

Pemilihan kepala daerah (pilkada) serentak yang diselenggarakan pada 9 Desember 2015 lalu adalah gelombang pertama dari rangkaian pilkada serentak yang akan dilakukan hingga tahun 2023. Diperlukan enam gelombang pilkada serentak sebelum mencapai pilkada serentak secara nasional.

Gelombang kedua pilkada serentak dijadwalkan pada Februari 2017. Berikutnya, menyusul pilkada serentak gelombang ketiga pada tahun 2018, gelombang keempat pada tahun 2020, gelombang kelima pada tahun 2022, dan gelombang keenam pada tahun 2023.

Langkah panjang tersebut merupakan bagian dari penataan sistem kepemiluan Indonesia sebelum dapat menyelenggarakan pilkada serentak secara nasional, yang dilakukan pada satu waktu untuk seluruh daerah di Indonesia,yang ditargetkan bisa dipercepat pada 2024 (menurut UU Pilkada Nomor 10 Tahun 2016, yang merupakan revisi kedua UU Pilkada), dari target sebelumnya 2027 (menurut UU Pilkada Nomor 8 Tahun 2015).

Sebelum mengenal pemilihan kepada daerah secara langsung, yang untuk pertama kalinya dilaksanakan pada bulan Juni 2005,[13] dalam sejarahnya kepala daerah di Indonesia dipilih melalui berbagai mekanisme. Bagian ini membahas sejarah pemilihan kepala daerah dari masa ke masa.

A. Era Sebelum 2004

Tak lama setelah kemerdekaan tahun 1945, pemerintahan di daerah-daerah dilakukan oleh sebagian, sebanyak-banyaknya 5 orang, anggota Komite Nasional Indonesia di Daerah bersama dengan kepala daerah yang pernah diangkat pada masa sebelum kemerdekaan oleh pemerintahan kolonial Belanda maupun Jepang.[14] Penataan sistem pemerintahaan daerah secara lebih sistematik dan hierarkis diatur melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun

[13]Pilkada secara langsung dilakukan berdasarkan amanat UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.
[14]Lihat UU Nomor 1 Tahun 1945 tentang Peraturan mengenai Kedudukan Komite Nasional Daerah.

1948[15]. Di dalam UU tersebutditetapkan susunan tata pemerintahan daerah dari tingkat provinsi, kabupaten, dan pemerintahan di bawahnya.

Undang-undang ini juga mengandung amanat penerapan otonomi dan *medebewind*[16] seluas-luasnya pada badan-badan pemerintahan yang tersusun secara demokratis (Muslimin 1960: 30). Meskipun demikian, terjadinya *clash* antara pemerintah dan tentara Indonesia dengan tentara Belanda yang berupaya mengembalikan kekuasaan kolonial pada tahun 1948 dan kemudian disusul dengan pembentukan Negara Republik Indonesia Serikat (RIS), membuat undang-undang ini tidak dapat diterapkan.

Baru pada 15 Agustus 1950 atau beberapa hari sebelum Negara RIS dilebur kembali menjadi Negara Kesatuan Republik Indonesia pada 17 Agustus 1950, yang bersamaan dengan pemberlakuan UUD Sementara Republik Indonesia dan perubahan sistem pemerintahan ke sistem parlementer, pembentukan daerah-daerah otonom sebagaimana diamanatkan UU Nomor 22 Tahun 1948 dapat terlaksana (Muslimin 1960: 34-35). UUD Sementara RI kembali menegaskan perihal pemerintahan daerah yang bersifat otonom (Pasal 131).

Perihal pemilihan dan pengangkatan kepala daerah, UU Nomor 22 Tahun 1948 Pasal 18 menyatakan bahwa Kepala Daerah Provinsi diangkat oleh Presiden dari calon-calon yang diajukan oleh DPRD Provinsi, sedangkan Kepala Daerah Kabupaten dan/atau Kota Besar diangkat oleh Menteri Dalam Negeri dari calon-calon yang diajukan DPRD setempat. Sementara untuk Kepala Daerah Kota Kecil dan/atau Desa diangkat oleh Kepala Daerah Provinsi dari calon-calon yang diajukan oleh DPRD setempat. Sementara Kepala Daerah Istimewa diangkat oleh Presiden dari keturunan keluarga yang berkuasa di daerah itu sejak zaman sebelum RI ada.

Meskipun pada September 1956 ditetapkan UU Nomor 19 Tahun 1956 tentang Pemilihan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, pada praktiknya pemilihan anggota DPRD tersebut tidak pernah terlaksana akibat

[15]UU Nomor 22 Tahun 1948 tentang Penerapan Aturan-aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri di Daerah-daerah yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri.

[16]*Medebewind*(perbantuan) adalah asas dalam hubungan antara pemerintahan pusat dan daerah, dengan ketentuan pemerintah daerah mendapat tugas dan kewenangan untuk turut serta melaksanakan atau membantu pelaksanaan urusan pemerintah pusat di daerah bersangkutan. Lihat juga Mahfud MD, 1998: 93-94.Dalam hal ini hanya pemerintahan daerah-daerah otonom saja yang dapat diserahi tugas/urusan *medebewind*.

gonjang-ganjing politik dan pergantian pemerintah pusat yang silih berganti dengan cepat selama masa pemerintahan parlementer. Baru di kemudian hari pada pemilihan umum kedua tahun 1971, pemilu untuk memilih anggota DPRD secara sistematik dapat terlaksana.Pemilihan Umum (Pemilu) 1955 yang merupakan pemilihan umum yang pertama di Indonesia dilaksanakan hanya untuk memilih anggota Parlemen atau Dewan Perwakilan Rakyat dan memilih anggota Konstituante.[17]

Menyusul terbitnya UU Nomor 19 Tahun 1956 tentang Pemilihan Anggota DPRD, pada tahun 1957 diterbitkan UU Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah. Dalam undang-undang ini ditetapkan bahwa Pemerintahan Daerah terdiri dari DPRD dan Dewan Pemerintahan Daerah (Pasal 5), dengan ketentuan Kepala Daerah karena jabatannya adalah Ketua serta anggota dari Dewan Pemerintah Daerah (Pasal 6 Ayat (1)).

Sementara dalam Pasal 23 Ayat (1) dinyatakan Kepala Daerah dipilih menurut aturan yang ditetapkan oleh undang-undang.Jika undang-undang dimaksud belum ada, maka Kepala Daerah dipilih oleh DPRD dan harus mendapatkan pengesahan dari Presiden untuk Kepala Daerah Tingkat I dan Menteri Dalam Negeri atau penguasa yang ditunjuk olehnya untuk Kepala Daerah Tingkat II dan III (Pasal 24).

Ketika pada akhirnya Presiden RI mengeluarkan Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959 dan memerintahkan Indonesia kembali ke UUD 1945, pengaturan mengenai pemerintah daerah diatur ulang berdasarkan UU Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah. Undang-undang ini menyatakan wilayah negara RI terbagi dan tersusun dalam daerah-daerah yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri yang terdiri dari: Provinsi dan/atau Kotapraja sebagai Daerah Tingkat I, Kabupaten dan/atau Kotamadya sebagai Daerah Tingkat II, dan Kecamatan dan/atau Kotaraya sebagai Daerah Tingkat III (Pasal 2). Pasal 5 menyatakan Pemerintah Daerah terdiri dari Kepala Daerah dan DPD, dengan ketentuan Kepala Daerah dalam menjalankan tugas pemerintahan bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri menurut hierarki yang ada.

UU Nomor 19 Tahun 1956 mengatur tentang Pengangkatan Kepala Daerah (Pasal 12-14) dalam bentuk pengaturan yang sama dengan pengaturan pada

[17]Konstituante adalah satu badan khusus yang dibentuk berdasarkan UUD Sementara RI yang memiliki tugas *ad hoc* bersama-sama dengan pemerintah untuk menyusun UUD baru untuk NKRI (Bab V UUD Sementara RI 1950).

UU Nomor 22 Tahun 1948, yakni: Kepala Daerah Tingkat I diangkat oleh Presiden berdasarkan calon-calon yang diajukan oleh DPRD setempat, Kepala Daerah Tingkat II diangkat oleh Menteri Dalam Negeri dengan persetujuan Presiden berdasarkan calon-calon yang diajukan oleh DPRD setempat, sementara Kepala Daerah Tingkat III diangkat oleh Kepala Daerah Tingkat I dengan persetujuan Menteri Dalam Negeri berdasarkan calon-calon yang diajukan oleh DPRD setempat.

Setelah Orde Baru berkuasa mulai tahun 1966, pengaturan pemerintahan daerah diubah kembali melalui UU Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah.Dalam undang-undang ini ditegaskan adanya pembagian wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) ke dalam daerah-daerah otonom[18] dan wilayah-wilayah administratif[19] (Pasal 2).

Azas *medebewind*[20] yang sudah muncul sejak UU Nomor 22 Tahun 1948 ditegaskan kembali dalam Pasal 12 yang tertulis "dengan peraturan perundang-undangan, Pemerintah[21]dapat menugaskan kepada Pemerintah Daerah untuk melaksanakan urusan tugas pembantuan". Sementara dinyatakan pembentukan Daerah Tingkat I dan Tingkat II dilakukan dalam rangka pelaksanaan asas desentralisasi (Pasal 3 Ayat (1)).

Adapun susunan Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah dan DPRD (Pasal 13). Kepala Daerah Tingkat I dicalonkan oleh DPRD yang kemudian bersama Menteri Dalam Negeri disepakati untuk dipilih oleh DPRD, dan setelah terpilih lebih dari satu diajukan kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri untuk diangkat salah satu di antaranya (Pasal 15).

Kepala Daerah Tingkat II dicalonkan oleh DPRD yang kemudian bersama Gubernur disepakati untuk dipilih oleh DPRD, dan setelah terpilih lebih dari satu diajukan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur untuk diangkat salah satu di antaranya (Pasal 16). Pemerintahan Tingkat III ditiadakan, sehingga pimpinan pemerintahan yang secara hierarkis berada di bawah

---

[18] Pasal 1.e. UU Nomor 5/1974 memaksudkan pengertian daerah otonom sebagai "kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas wilayah tertentu yang berhak, berwenang dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku."

[19]Pengertian "wilayah administratif" dalam undang-undang ini adalah "lingkungan kerja perangkat pemerintah yang menyelenggarakan pelaksanaan tugas pemerintahan umum di daerah". (pasal 1.g.).

[20]Untuk pengertian *medebewind*, lihat kembali catatan nomor 16 di atas.

[21] Maksudnya pemerintah pusat (*penyusun*).

Pemerintahan Tingkat II diangkat langsung oleh Kepala Daerah Tingkat II.Kecuali Kepala Desa yang dalam UU Nomor 5 Tahun 1974 dinyatakan "pengaturan Pemerintah Desa ditetapkan dengan undang-undang", yang dalam hal ini kemudian diterbitkan UU Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa. Kepala Desa menurut UU Nomor 5/1979, Pasal 5 Ayat (1), "dipilih secara langsung, umum, bebas dan rahasia oleh penduduk desa [*yang bersangkutan*] yang telah berusia 17 tahun atau telah/pernah kawin."

B. Era Reformasi

Memasuki era reformasi, setelah pemerintahan Orde Baru diganti dengan pemerintahan yang lebih demokratis sejak 1998, terjadi beberapa perubahan yang terkait dengan tata pemerintah. Khususnya terjadi pada pemerintahan daerah dan pemilihan umum. Perbedaan mendasar dari berbagai pengaturan mengenai pemerintahan daerah dan pemilihan umum, termasuk pilkada, pada masa reformasi ada pada dua hal: *Pertama*, penerapan desentralisasi politik dan otonomi pemerintahan yang lebih tegas. *Kedua*, proses pemilihan umum, termasuk pemilihan presiden/wakil presiden dan kepala daerah, secara langsung untuk mengejawantahkan prinsip pemilu yang "luber" (langsung, umum, bebas dan rahasia) dan "jurdil" (jujur dan berkeadilan).

Meskipun demikian, praktik pemilu yang "luber" dan "jurdil", ketika pemilih dapat memilih langsung anggota DPR/DPRD, DPD dan presiden/wakil presiden, baru dapat mulai dilaksanakan sejak Pemilu 2004.[22]

Desentralisasi pemerintahan dan otonomi daerah yang diterapkan pasca-1998 didasari pada UU Nomor 22 Tahun 1999 yang menyatakan, "Wilayah NKRI dibagi dalam Daerah Provinsi, Daerah Kabupaten, dan Daerah Kota yang bersifat otonom" (Pasal 2 Ayat (1)). Dengan catatan pembentukannya "berdasarkan pertimbangan kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial-budaya dan sosial-politik, jumlah penduduk, luas daerah, dan pertimbangan lain yang memungkinkan terselenggaranya Otonomi Daerah" (Pasal 5 Ayat (1)), dan dengan kewenangan yang mencakup "seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan,

[22]Komnas HAM sendiri baru melakukan pemantauan pelaksanaan pemilu yang memenuhi standar penghormatan hak asasi manusia sejak Pemilu 2009. Untuk laporan pemantauan Komnas HAM mengenai pelaksanaan Pemilu 2009 dan 2014 dapat dilihat Komnas HAM 2009, 2014a dan 2014b.

peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lain"[23] (Pasal 7 Ayat (1)).

Menurut UU Nomor 22 Tahun 1999, Pemerintahan Daerah terdiri dari DPRD sebagai Badan Legislatif Daerah dan Pemerintah Daerah sebagai Badan Eksekutif Daerah; sedangkan Pemerintah Daerah terdiri dari Kepala Daerah berserta perangkat kerjanya (Pasal 14). Dalam hal ini kepala daerah, baik gubernur dan wakilnya, bupati dan wakilnya, serta wali kota dan wakilnya, dipilih oleh DPRD, atau menjadi kewenangan DPRD (Pasal 18).

Dengan demikian, secara ringkas, sejak kemerdekaan hingga dilaksanakan Pemilu ke-8 pada tahun 1999,[24] dapat dikatakan kepala daerah di Indonesia tidak pernah dipilih secara langsung oleh warga. Selama itu, sistem pemilihan dan pengangkatan kepala daerah berada dalam genggaman atau menjadi kewenangan pemerintah pusat atau pemerintah daerah yang lebih tinggi hierarkinya, meskipun sebelumnya dilakukan pemilihan oleh DPRD. Kecuali setelah penerapan UU Nomor 22 Tahun 1999, DPRD memiliki kewenangan penuh untuk memilih kepala daerah hingga pada tahapan akhir.

C. Tarik Menarik Pilkada Langsung

Pada tahun 2004, terjadi perubahan kembali dalam tata kelola pemerintahan daerah dengan diterbitkannya UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah untuk menggantikan UU Nomor 22 Tahun 1999. Pada intinya, tidak ada perubahan dari makna konsep otonomi daerah, kecuali pelaksanaannya.

Jika UU Nomor 22 Tahun 1999 pelaksanaan otonomi daerah hanya berdasarkan prinsip desentralisasi saja, maka UU Nomor 32 Tahun 2004 kembali menggunakan prinsip desentraliasi dan tugas perbantuan (*medebewind*)[25] dalam melaksanakan otonomi daerah. Selain itu, dalam UU Nomor 32 Tahun 2004, kewenangan pemerintah daerah diperluas dan

[23] "Kewenangan bidang lain" meliputi kebijakan tentang perencanaan nasional dan pembangunan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumberdaya manusia, pendayagunaan sumberdaya alam serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi dan standarisasi nasional (Pasal 7 Ayat (2), UU Nomor 22/1999).

[24] Sejak kemerdekaan hingga tahun 1999 di era reformasi, bangsa Indonesia telah melaksanakan pemilu sebanyak 8 kali, yakni pada tahun 1955, 1971, 1977, 1982, 1987, 1992, 1997 dan 1999.

[25] Lihat kembali catatan nomor 16 dan 20 di atas untuk pengertian *medebewind*.

pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dibuat lebih tegas.[26]

Menurut UU Nomor 32 Tahun 2004, penyelenggara pemerintahan daerah adalah pemerintah daerah dan DPRD (Pasal 19).Sementara Kepala Daerah selaku pimpinan pemerintah daerah (Pasal 24 Ayat (1)) bersama dengan wakilnya dipilih secara langsung oleh rakyat di daerah yang bersangkutan (Pasal 24 Ayat (5)). Dengan demikian, pemberlakuan UU Nomor 32 Tahun 2004 pada bulan Oktober 2004 menandai diberlakukannya sistem pemilihan langsung kepala daerah di Indonesia.[27]Sejak saat itu dimulailah era pemilihan langsung kepala daerah dengan segala dinamikanya, termasuk pelanggaran-pelanggaran yang sebelumnya tidak ditemui dalam sejarah pemilihan kepala daerah di Indonesia, seperti politik uang yang bekerja langsung di tengah masyarakat, penggelembungan dan manipulasi suara pemilih secara masif, hingga konflik sosial yang terbuka dan berubah menjadi kekerasan massa akibat pembelahan-pembelahan masyarakat yang menjadi pendukung pasangan-pasangan calon kepala daerah. Sejumlah kerusakan fasilitas negara dan penyelenggaraan pemerintahan, khususnya fasilitas penyelenggara pemilu di daerah, menjadi bagian dari dinamika pilkada langsung yang mulai berlangsung pada tahun 2005.[28]

Sejak tahun 2007, pemilihan kepala daerah (pilkada) yang semula hanya menjadi bagian dari peraturan perundang-undangan yang mengatur pemerintahan daerah ditetapkan menjadi bagian dari sistem pemilihan umum (pemilu) melalui UU Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan

[26]Lihat Pasal 7 dari UU Nomor 22/1999 dan Pasal 10 dari UU Nomor 32/2004.

[27] UU Nomor 32/2004 diubah dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 3 Tahun 2005 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, khususnya pada bagian penyelenggaraan pemilihan kepala daerah. Perubahan tersebut terkait dengan penetapan jumlah pemilih di setiap Tempat Pemungutan Suara (TPS) dan jumlah serta lokasi TPS (Pasal 90); dan perihal penundaan pelaksanaan pilkada jika terjadi *force majeur* serta dukungan pemerintah dan pemerintah daerah jika diperlukan untuk kelancaran pelaksanaan pilkada (Pasal 236A dan B). Peraturan pemerintah pengganti undang-undang ini kemudian ditetapkan menjadi undang-undang melalui UU Nomor 8 Tahun 2005 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2005 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Menjadi Undang-Undang. Pada tahun 2008 terbit UU Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang isinya menyangkut ketentuan calon perseorangan dalam pilkada dan pengisian kekosongan kepala daerah.

[28]Pilkada langsung pertama sekali dilaksanakan di Kabupaten Kutai Kertanegara, Kalimantan Timur, pada tanggal 1 Juni 2005.

Umum. Dalam undang-undang ini menyatakan bahwa, "Pemilihan Umum, selanjutnya disebut Pemilu, adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang diselenggarakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945"(Pasal 1 Ayat (1)).

Disebutkan juga kategori pemilu yang mencakup tiga jenis, yakni:

1) Pemilu untuk memilih anggota DPR, Dewan Perwakilan Daerah (DPD), dan DPRD baik di tingkat Provinsi maupun Kabupaten dan Kota;
2) Pemilu untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden; dan
3) Pemilu untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung (Pasal 1 Ayat (2-4)).

Sejak pemberlakuan undang-undang ini, kemudian istilah pemilihan kepala daerah (pilkada) sering juga disebut dengan istilah pemilihan umum kepala daerah (pemilukada).

Pada tahun 2012, beberapa unsur pemerintah dan sejumlah tokoh politik nasional mengusulkan kepada DPR agar pemilihan bupati dan atau walikota tidak lagi dilakukan secara langsung oleh rakyat, tetapi kembali dilakukan oleh wakil-wakilrakyat di DPRD Kabupaten/Kota. Sementara untuk pemilihan gubernur tetap dilakukan secara langsung oleh rakyat.

Pertimbangan utamanya adalah soal pembiayaan pilkada yang besar (mahal), politik uang yang merajalela di tingkat akar rumput, sampai pada sejumlah proses peradilan sengketa pilkada di Mahkamah Konstitusi yang manipulatif dan korup sehingga dianggap merusak prinsip pemilu yang jurdil. Juga terkait proses pilkada di beberapa daerah telah menjadi penyebab konflik sosial dan pembelahan di tengah masyarakat.[29]

Pemerintah melalui Dirjen Otonomi Daerah Kementrian Dalam Negeri juga berpendapat jika pilkada bupati dan walikota dikembalikan ke DPRD,sementara pilkada di tingkat provinsi tetap dipertahankan secara langsung oleh rakyat, diyakini akan membuat gubernur memiliki kewenangan koordinatif yang kuat, selain gubernur akan tetap memiliki tingkat

[29]Lihat misalnya *GatraNews.com,* 27 September 2013, dan *Suara Pembaruan* ,18 Oktober 2013.

representasi yang semakin tinggi.[30]

Sebaliknya, usulan itu ditolak oleh berbagai kalangan masyarakat dan sejumlahanggota DPR. Mereka menganggap usulan tersebut merupakan pengkhianatan terhadap konstitusi dan akan merugikan hak-hak rakyat untuk berperan aktif dalam sistem demokrasi. (*AntaraNews.com* 2014; *RMOL.co* 2014).

Di akhir periode kerja anggota DPR 2009–2014, sejumlah fraksi DPR RI tiba-tiba mengupayakan agar pemilihan kepala daerah dikembalikan kepada DPRD. Dalam Sidang Paripurna 25 September 2014 yang membahas RUU Pilkada yang dihadiri oleh 496 dari 560 legislator, muncul dua opsi pemilihan kepala daerah, yakni: pemilihan secara langsung dan tak langsung atau melalui DPRD.

Pada sidang paripurna hari berikutnya, terjadi pengambilan suara (*voting*) yang dimenangkan oleh pendukung pemilihan kepala daerah oleh DPRD (266 suara berbanding 125 suara pendukung pemilihan langsung oleh rakyat).[31] Dengan demikian, DPR RI sepakat menghapus kembali pemilihan kepala daerah secara langsung.

UU Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota yang terbit pada 2 Oktober 2014[32] kemudian menyebutkan, "Pemilihan gubernur, bupati, dan walikota yang selanjutnya disebut Pemilihan adalah pelaksanaan kedaulatan rakyat di provinsi dan kabupaten/kota untuk memilih gubernur, bupati, dan walikota secara demokratis melalui lembaga perwakilan rakyat." (Pasal 1 angka 5). Pasal 3 menegaskan,"Gubernur dipilih oleh anggota DPRD Provinsi sedangkan Bupati dan Walikota dipilih oleh anggota DPRD Kabupaten/Kota secara demokratis berdasarkan asas bebas, terbuka, jujur dan adil."

Pada saat yang sama, Sidang Paripurna DPR RI juga mengesahkan UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang pada Pasal 62 menyatakan, "…ketentuan mengenai pemilihan kepala daerah diatur dengan undang-undang," yang dalam hal ini adalah UU Nomor 22 Tahun 2004.

---

[30]Lihat misalnya *Solopos*, 13 Maret 2013.

[31]Sebagian besar anggota Fraksi Partai Demokrat di DPR RI memilih *walk out* dalam proses pemungutan suara ini, meskipun Ketua Partai Demokrat yang juga Presiden RI Susilo Bambang Yudhoyono menyatakan mendukung pilkada langsung (*Kompas* 2014a dan 2014b).

[32] Undang-undang ini disahkan pada tanggal 30 September 2014 dengan ditandatangani oleh Presiden RI pada waktu itu, Susilo Bambang Yudhoyono.

Pada tanggal yang sama dengan diundangkannya UU Nomor 22 Tahun 2014 dan UU Nomor 23 Tahun 2014, atas desakan publik pada 2 Oktober 2014,Presiden Susilo Bambang Yudhoyono menandatangani 2 (dua) peraturan pemerintah pengganti undang-undang (Perppu) terkait kontroversi pemilihan kepala daerah tidak langsung yang telah disetujui DPR dan dimuat dalam UU Nomor 22 Tahun 2014.

Dua perppu yang dikeluarkan Presiden adalah Perppu Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang sekaligus mencabut UU Nomor 22 Tahun 2014. Untuk menciptakan kepastian hukum (menghilangkan ketidakpastian hukum) akibat pencabutan UU Nomor 22 Tahun 2014, Presiden juga mengeluarkan Perppu Nomor 2 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang menghapus tugas dan kewenangan DPRD untuk memilih kepala daerah sebagaimana tercantum dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Dalam Perppu Nomor 1 Tahun 2014, pemilihan kepala daerah kembali dinyatakan dilakukan secara langsung oleh rakyat. Pasal 1.1 menegaskan, "Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang selanjutnya disebut Pemilihan adalah pelaksanaan kedaulatan rakyat di Provinsi dan Kabupaten/Kota untuk memilih Gubernur, Bupati, dan Walikota secara langsung dan demokratis."

Setelah diperkuat menjadi undang-undang melalui UU Nomor 1 Tahun 2015[33] yang kemudian diubah oleh UU Nomor 8 Tahun 2015,[34] maka pasal ini menjadi, "Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota yang selanjutnya disebut Pemilihan adalah pelaksanaan kedaulatan rakyat di wilayahprovinsi dan kabupaten/kota untuk memilih Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota secara langsung dan demokratis."

[33] UU Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang.

[34] UU Nomor 8 Tahun 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.

D. Momentum Pilkada Serentak

Wacana pilkada dilakukan serentak secara nasional mengemuka akibat mahalnya pembiayaan (anggaran) maupun waktu yang dibutuhkan untuk pelaksanaan pemilihan jika dilakukan dalam waktu yang berbeda-beda di setiap daerah. Pasal 3 Ayat (1) Perppu No 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang telah diperkuat menjadi undang-undang (UU No 1 Tahun 2015) juga telah menyatakan, "Pemilihan dilaksanakan setiap 5 (lima) tahun sekali secara serentak di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia."

Meskipun demikian, perbedaan-perbedan waktu pilkada yang telah berlangsung di seluruh Indonesia sejak 2005 membuat pilkada serentak secara nasional (dilaksanakan bersamaan di seluruh wilayah NKRI) tidak mungkin dilaksanakan pada waktu dekat. Pelaksanaan pilkada serentak harus dilakukan secara bertahap.

Ada lima tahap pilkada serentak yang telah diagendakan oleh KPU untuk menuju pelaksanaan pilkada serentak secara nasional. Dari lima tahap itu, total ada enam gelombang pilkada serentak parsial sebelum benar-benar bisa menggelar pilkada serentak secara nasional.

Tahap *pertama*, terdiri dari 3 gelombang yang akan diselenggarakan pada Desember 2015, Februari 2017, dan Juni 2018. Tahap *kedua*, akan diselenggarakan pada tahun 2020. Tahap *ketiga*, akan diselenggarakan pada tahun 2022. Tahap *keempat*, dijadwalkan pada tahun 2023.

Baru pada tahun 2027, menurut UU Pilkada Nomor 8 Tahun 2015, bisa dilaksanakan pilkada serentak yang dilakukan di seluruh wilayah NKRI. Namun pada akhirnya, revisi kedua UU Pilkada yang kini menjadi UU Nomor 10 Tahun 2016, mempercepat jadwal pilkada serentak secara nasional. Pilkada serentak nasional yang tadinya dijadwalkan tahun 2027 dipercepat menjadi tahun 2024. (*Kompas.com*, 2/6/2016, https://goo.gl/Ya0ejF)

Dalam tahap pertama gelombang I, pilkada serentak telah diselenggarakan pada tanggal 9 Desember 2015. Jumlah daerah yang sejak awaldijadwalkan terlibat ada 269 daerah yang masa jabatan kepala daerah-nya akan dan/atau telah habis di antara akhir tahun 2014 hingga Juni 2016,ditambah daerah-daerah baru hasil pemekaran.

Dari 269 daerah ini terdiri dari 9 provinsi, 36 kota, dan 224 kabupaten. Jika dihitung persentasenya, ada sekitar 53 persen dari total 537 jumlah provinsi dan kabupaten/kota di Indonesia dijadwalkan melaksanakan pilkada serentak tahap pertama gelombang I.

Pada akhirnya, dari total 269 daerah ini, ada lima daerah yang tak bisa mengikuti pilkada gelombang pertama karena terkait proses hukum yang belum selesai. Sehingga, total daerah yang menggelar Pilkada 2015 pada 9 Desember 2015 ada 264 daerah yang terdiridari 8 provinsi, 222 kabupaten, dan 34 kota. Dari gelombang I ini, ada 15 wilayah yang tergolongdaerahotonomibaru.



Pelaksanaan nota kesepahaman antara Komnas HAM RI dan KPU RI dalam rangka peningkatan kerjasama dalam pemantauan pilkada di Indonesia pada 2015.

Dalam rekapitulasi data pemilih tetap (DPT) Pilkada 2015 yang dikeluarkan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) berdasarkan penetapan akhir di setiap provinsi, tercatat 97.482.618 pemilih yang berhak mengikuti Pilkada pada tanggal 9 Desember 2015. Di dalam jumlah ini ada sekitar 0,13% diantaranya

merupakan pemilih berkebutuhan khusus atau penyandang disabilitas.[35] Menurut KPU, pilkada serentak gelombang I ini ada sekitar 239.409 tempat pemungutan suara (TPS).[36] Dibandingkan dengan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden (Pilpres) 2014, maka DPT Pilkada 2015, yang merupakan gelombang I dari tahap pertama pilkada serentak ini, jumlahnya sekitar 52 persen dari jumlah DPT pada Pilpres 2014.[37]

Pilkada serentak gelombang II dari tahap pertama digelar pada Februari 2017,yang diperuntukan bagi daerah-daerah yang masa jabatan kepala daerah-nya akan berakhir di antara Juli 2016 hingga Desember 2017. Sedangkan gelombang III dari tahap pertama akan dilaksanakan pada Juni 2018 bagi daerah-daerah yang masa jabatan kepala daerah-nya akan berakhir pada tahun 2018 dan 2019.[38]

Pelaksanaan pilkada serentak gelombang I pada tahap pertama yang dilaksanakan pada 9 Desember 2015 memerlukan pengawasan untuk menilik kesiapan birokrasi dan administrasi, termasuk pemerintah daerah setempat di masing-masing daerah. Selain itu, kesiapan penyelanggara seperti KPU dan Bawaslu secara administratif, substantif, dan anggaran perlu mendapat perhatian.

Dari sudut pandang hak asasi manusia, semestinya hasil-hasil pemantauan Komnas HAM terhadap pelaksanaan Pemilu 2009 dan 2014 yang telah disampaikan kepada DPR, Pemerintah, dan Lembaga Penyelenggara Pemilu (KPU, Bawaslu, dan DKPP) dapat memperbaiki mekanisme dan prosedur pelaksanaan Pilkada 2015 untuk menuju pelaksanaan pilkada yang menghormati HAM.

Pelaksanaan pilkada serentak juga akan menjadi pengalaman baru dan menjadi rujukan untuk perbaikan pada pelaksanaan Pemilu 2019, yang untuk

[35] Menurut KPU, kelompok disabilitas terbagi dalam beberapa kategori, yakni: (1) Tuna Daksa, (2) Tuna Netra, (3) Tuna Rungu/Wicara, (4) Tuna Grahita, (5) Disabilitas lainnya. Lihat: https://data.kpu.go.id/dpt2015.php.

[36]Angka-angka ini dapat dilihat dalam situs resmi KPU, https://data.kpu.go.id/dpt2015.php (diunduh 6 November 2015).

[37]Menurut data KPU, DPT + DP-Khusus pada Pilpres 2014 adalah 188.034.362 pemilih. Lihat https://data.kpu.go.id/ss89.php.

[38] Lihat dokumen Akhir Masa Jabatan Kepala Daerah dan Pelaksanaan Pilkada Gelombang I, II, dan III yang dijadikan dasar KPU dalam menentukan daerah mana saja yang akan terlibat dalam pelaksanaan pilkada serentak di tiga gelombang sejak 2015 hingga 2018. Dokumen dapat diunduh di http://www.kpu.go.id/index.php/pages/detail/2015/395.

pertama kalinya Indonesia memulai babak baru dalam sejarah pelaksanaan Pemilu.Sejarah baru ini merujuk pada putusan Mahkamah Konstitusi (MK)[39]pada tahun 2013 yang memutuskan Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD (Pemilu Legislatif atau Pileg) dan Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden (Pilpres) harus dilakukan serentak, bukan terpisah sebagaimana dilaksanakan selama ini.

E. Pilkada Serentak 2015

Pilkada serentak 9 Desember 2015 dijadwalkan dilakukan di 269 daerah, yang terdiri dari 9 provinsi, 36 kota, dan 224 kabupaten. Namun pada akhirnya, lima daerah akhirnya tak bisa mengikuti Pilkada Serentak pada 9 Desember 2015 sehingga tersisa 264 daerah, yang terdiri dari 8 provinsi, 222 kabupaten, dan 34 kota.

Seperti diberitakan di laman web KPU di https://goo.gl/BbhurH, KPU memutuskan untuk menunda pelaksaanaan pilkada di lima wilayah. Penundaan itu merupakan buntut dari keputusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PTTUN) yang mengabulkan gugatan dari pasangan calon kepala daerah di lima wilayah terkait keputusan KPU tentang penetapan pasangan calon dalam Pilkada 2015, Rabu (9/12/2015).

Kelima daerah yang pilkada-nya ditunda ituadalah Kota Pematangsiantar Sumatera Utara (hingga Oktober 2016, pilkada belum juga bisa dilaksanakan), Kabupaten Simalungun Sumatera Utara (akhirnya digelar 10 Februari 2016), Provinsi Kalimantan Tengah (akhirnya digelar 27Januari 2016), Kota Manado Sulawesi Utara (akhirnya digelar 17 Februari 2016), dan Kabupaten Fakfak Papua Barat (akhirnya digelar pada 16 Januari 2016). Pada akhirnya, daerah-daerah tersebut bisa menggelar pilkada pada tahun 2016, kecuali Kota Pematangsiantar yang hingga 2 Oktober 2016 belum menggelar pilkada akibat masih menunggu putusan hukum berkekuatan tetap dari Mahkamah Agung RI.

Proses pelaksanaan pilkada serentak gelombang pertama ini memang penuh dengan berbagai “drama” sebelum akhirnya mengerucut bisa melaksanakan pilkada serentak untuk 264 daerah. Untuk pertama kalinya, ada fenomena baru yaitu pasangan calon hanya ada satu sehingga menimbulkan pro dan

[39] Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013.

kontra dalam dinamika politik Tanah Air. Secara undang-undang, pilkada dengan calon tunggal tak dibolehkan.

Ada tiga daerah yang pada mulanya hendak ditunda pelaksanaan pilkada-nya akibat hanya ada satu pasangan calon yang terdaftar hingga batas waktu pendaftaran. Ketiga daerah yang pilkada-nya pada mulanya akan ditunda hingga Februari 2017 tersebut adalah: Kabupaten Timor Tengah Utara (Nusa Tenggara Timur), Kabupaten Tasikmalaya (Jawa Barat), dan Kabupaten Blitar (Jawa Timur).[40]

Tetapi Mahkamah Konstitusi (MK) dalam sidangnya mengabulkan permohonan gugatan terhadap UU Nomor 8 Tahun 2015, khususnya pada pasal-pasal yang terkait dengan penetapan pasangan calon kepala daerah yang dapat mengarah kepada penundaan pelaksanaan pilkada. Dengan adanya putusan MK tersebut, maka pelaksanaan Pilkada Serentak 2015 tidak ada yang ditunda dengan alasan hanya ada satu pasangan calon.[41]

Pada akhirnya, ketiga daerah yang hanya memiliki calon tunggal, yaitu Kabupaten Timor Tengah Utara (Nusa Tenggara Timur), Kabupaten Tasikmalaya (Jawa Barat), dan Kabupaten Blitar (Jawa Timur), tetap dilakukan

[40]Hingga batas akhir penetapan calon pasangan peserta pemilihan kepala daerah pada tanggal 24 Agustus 2015, ternyata ada 8 daerah pemilihan yang hanya memiliki satu pasangan calon, yakni: Kabupaten Timor Tengah Utara (NTT), Kota Mataram (NTB), Kabupaten Tasikmalaya (Jawa Barat), Kabupaten Blitar (Jawa Timur), dan Kota Surabaya (Jawa Timur), Kabupaten Kutai Kertanegara (Kalimantan Timur), Kota Denpasar (Bali), dan Kabupaten Minahasa Selatan (Sulawesi Utara). Setelah dilakukan perpanjangan masa pendaftaran pada 30 Agustus 2015, sesuai ketentuan UU Nomor 8/2015 dan Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 9/2015 yang telah diubah oleh PKPU Nomor 12/2015, akhirnya ada 3 daerah yang "sudah dipastikan" pelaksanaan Pilkada diundur hingga pelaksanaan Pilkada gelombang-II bulan Februari 2017, yaitu: Kabupaten Timor Tengah Utara, Kabupaten Tasikmalaya, dan Kabupaten Blitar. Berkat putusan MK, ketiga daerah itu dak jadi diundur pilkada-nya.

[41]Melalui Putusan Perkara No.100/PUU-XIII/2015 tertanggal 28 September 2015, Mahkamah Konstitusi memutuskan mengabulkan sebagian permohonan Pemohon khususnya yang terkait dengan penetapan satu pasangan calon ketika tidak ada lagi pasangan calon lainnya yang mendaftar atau memenuhi persyaratan. Akibatnya KPU memutuskan untuk melanjutkan proses pemilihan di ketiga daerah di atas. Putusan MK diambil setelah menyidangkan permohonan Effendi Gazali dan Yayan Sakti Suryandaru yang menyatakan sejumlah pasal dalam UU Nomor 8/2015 yang terkait dengan pengunduran pelaksanaan pilkada akibat hanya ada satu pasangan calon adalah bertentangan dengan UUD 1945. Mengenai detail permohonan Pemohon dan isi Putusan MK dapat dilihat dalam dokumen Putusan MK No.100/PUU-XIII/2015 yang dapat diunduh di http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/putusan/100_PUU-XIII_2015.pdf.

pilkada yang mirip referendum. Para pemilih harus memilih “Setuju” atau “Tidak Setuju”.

Pasangan Rijanto - Marhaenis UW akhirnya memenangkan suara “Setuju” pada Pilkada Kabupaten Blitar dengan perolehan suara sebanyak 84,90 persen. Sementara, pasangan Uu Ruzhanul Ulum - Ade Sugianto, berhasil memenangkan suara “Setuju” pada Pilkada Tasikmalaya dengan perolehan suara 67,35 persen. Sedangkan pasangan Raymundus Sau Fernandes - Aloysius Kobes, berhasil memenangkan suara “Setuju” pada Pilkada Timor Tengah Utara dengan perolehan suara 79,74 persen.



Suasana pembahasan pelaksanaan pemantauan Pilkada 2015 antara Komnas HAM RI dengan Bawasalu RI.

F. Penundaan Pilkada dan Sikap Komnas HAM

Terkait dengan putusan KPU, sebelum adanya Putusan MK, yang hendak menunda pelaksanaan pilkada di tiga daerah akibat hanya ada satu pasangan calon, Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) berpandangan bahwa penundaan itu sebagai kegagalan negara untuk menghormati hak asasi warga negara untuk terlibat dalam pemerintahan pada waktu yang semestinya. Penundaan membuat prinsip pelaksanaan pemilu yang berkeadilan (*fairness*) tidak terpenuhi sepenuhnya, karena secara tidak langsung jadi bersifat diskriminatif: hak seseorang untuk dipilih jadi terhambat

dikarenakan tidak dipenuhinya persyaratan administratif dalam prosedur pemilihan oleh orang atau pihak lain.

Kebijakan dan aturan hukum penundaan pelaksanaan pilkada itu sendiri telah mencerminkan tidak dipenuhinya prinsip berkeadilan (*fairness*) dalam pemilu. Perangkat hukum dan teknis yang ada saat ini (UU Pilkada dan Peraturan KPU Nomor 12/2015) tidak melindungi warga dan menjamin proses pemilu/pilkada bebas dari beragam bias kepentingan dan manipulasi (Bachriadi, 2015).

Berikut ini adalah tiga tabel yang berisi daftar provinsi, kabupaten, dan kota yang melaksanakan Pilkada 2015.

Tabel II.1. Daftar Provinsi beserta Kab/Kota di dalamnya yang Menggelar Pilkada 2015

No	PEMILIHAN GUBERNUR	KAB/ KOTA	PEMILIHAN BUPATI/WALIKOTA
1	Bengkulu	9	Muko-Muko, Seluma, Kepahiang, Lebong, Bengkulu Selatan, Rejang Lebong, Kaur , Bengkulu Utara
2	Jambi	4	Sungai Penuh, Tanjung Jabung Barat, Batanghari, Bungo
3	Kalimantan Tengah*	1	Kotawaringin Timur
4	Kalimantan Selatan	8	Banjarbaru, Banjarmasin, Banjar, Kotabaru, Balangan, Hulu Sungai Tengah, Tanah Bumbu
5	Kalimantan Utara	1	Nunukan
6	Kepulauan Riau	6	Anambas, Bintan, Lingga, Karimun, Natuna, Batam
7	Sulawesi Tengah	8	Kota Palu, Banggai Laut, Tojo Una-Una, Poso, Toli-Toli, Morowali Utara, Sigi, Banggai
8	Sulawesi Utara	6	Bolimong Timur, Minahasa Utara, Minahasa Selatan, Manado*, Tomohon, Bitung

9	Sumatera Barat	13	Dharmasraya, Solok Selatan, Pasaman Selatan, Pasaman Barat, Pasaman, Pesisir Selatan, Sijunjung, Tanah Datar, Padang Pariaman, Agam, Lima Puluh Kota, Bukitinggi, Solok

***) Catatan:** Pilkada Kalimantan Tengah baru bisa digelar pada 27 Januari 2016. Sedangkan Kota Manado, baru bisa digelar pada 17 Februari 2016.

Tabel II.2. Daftar Lanjutan Kabupaten/Kota yang Menggelar Pilkada 2015

No	PROVINSI	JUMLAH KAB/KOTA	KAB/KOTA YANG MENYELENGGARAKAN PILKADA
1	Bali	6	Denpasar, Karangasem, Badung, Bangli, Tabanan, Jembrana
2	Banten	4	Cilegon, Tangerang Selatan, Serang, Pandeglang
3	DI Yogyakarta	3	Bantul, Gunung Kidul, Sleman
4	Gorontalo	3	Gorontalo, Bone Bolango, Pohuwato
5	Jawa Barat	8	Depok, Pangandaran, Sukabumi, Indramayu, Kab. Bandung, Karawang, Tasikmalaya, Cianjur
6	Jawa Tengah	21	Semarang, Surakarta, Pekalongan, Magelang, Rembang, Kebumen, Purbalingga, Boyolali, Blora, Kendal, Sukoharjo, Semarang, Wonosobo, Purwoerjo, Wonogoiri, Klaten, Pemalang, Grobogan, Demak, Sragen, Pekalongan,
7	Jawa Timur	19	Blitar, Pasuruan, Surabaya, Ngawi, Lamongan Jember, Ponorogo,

			Kediri, Situbondo, Gresik, Trenggalek, Mojokerto, Sumenep, Banyuwangi, Malang, Sidoarjo, Blitar, Pacitan dan Tuban
8	Kalimantan Barat	7	Kapuas Hulu, Bengkayang, Sekadau, Melawai, Sintang, Ketapang, Sambas
9	Kalimantan Timur	10	Mahakam Ulu, Kutai Kertanegara, Paser, Berau, Kutai Kertanegara, Kutai Timur dan Kutai Barat, Samarinda, Bontang dan Balikpapan
10	Kep. Bangka Belitung	4	Bangka Selatan, Belitung Timur, Bangka Tengah, Bangka Barat
11	Lampung	8	Metro, Bandar Lampung, Pesisir Barat, Lampung Selatan, Way Kanan, Lampung Timur, Pesawaran, Lampung Tengah
12	Maluku	2	Kep. Aru, Seram Bagian Timur
13	Maluku Utara	8	Ternate, Tidore Kepulauan, Talibu, Halmahera Timur, Kepulauan Sula, Halmahera Utara, Halmahera Selatan, Halmahera Barat
14	NTB	7	Mataram, Lombok Utara, Bima, Sumbawa Barat, Dompu, Lombok Tengah, Sumbawa
15	NTT	9	Belu, Malaka, Manggarai Barat, Sumba Timur, Manggarai, Ngada, Sumba Barat, Timor Tengah Utara, Sabu Raijua
16	Papua	11	Nabire, Asmat, Keerom, Warofen,

			Merauke, Membramo Raya, Pegunungan Bintang, Boven Digoel, Yahukimo, Supiori, Yalimo
17	Papua Barat	8	Pegunungan Arfak, Manokwari Selatan, Sorong Selatan, Raja Ampat, Kaimana, Teluk Bintuni, Fakfak*, Teluk Wondana
18	Riau	8	Dumai, Kep. Meranti, Indragili Hulu, Bengkalis, Pelelawan, Rokan Hulu, Kuansing Senggigi, Rokan Hilir, Siak
19	Sulawesi Barat	3	Mamuju Tengah, Mamuju Utara, Mamuju, Majene
20	Sulawesi Selatan	7	Pengkajene Kep, Barru, Gowa, Maros, Luwu Timur, Bulukumba, Toraja Utara
21	Sulawesi Tenggara	7	Kolaka, Buton Timur, Buton Utara, Konawe Selatan, Muna, Konawe Kepulauan, Wakatobi
22	Sumatera Selatan	9	Musirawas Utara, Penungkal Abab Lemahatang Ilir Utara, Ogan Komering Hulu, Ogan Ilir, OKU Selatan, OKU Selatan, OKU Timur, Musi Rawas
23	Sumatera Utara	24	Medan, Binjai, Sibolga, Pematangsiantar*, Tanjung Balai, Gunung Sitoli, Serdang Bedagai, Tapanuli Selatan, Toba Samosir, Simalungun*, Labuhan Batu, Asahan, Pakpak Barat, Humbang Hasundutan, Samosir, Simalungun, Labuhan Batu Utara, Labuhan Batu Selatan,

	Karo, Nias Selatan, Nias Utara, Nias dan Mandailing Natal

***) Catatan:** Pilkada Kabupaten Fakfak baru bisa digelar pada 16 Januari 2016, sementara Pilkada Kabupaten Simalungun baru digelar pada 10 Februari 2016. Untuk Kota Pematangsiantar, hingga Oktober 2016 belum ada kepastian kapan bisa menggelar pilkada.

Dari daftar daerah di atas, ada beberapa daerah provinsi yang melaksanakan pilkada kabupaten/kota cukup banyak, diantaranya adalah: Sumatera Utara (24 Kab/Kota), Jawa Tengah (21 Kab/Kota), Jawa Timur (19 Kab/Kota), Papua (11 Kab/Kota), dan Kalimantan Timur (10 Kab/Kota).

Tabel II.3. Lima Provinsi dengan Daerah Terbanyak Menyelenggarakan Pilkada 2015

Provinsi	Jumlah Daerah	Nama Daerah (Kabupaten/Kota)
Sumatera Utara	24 daerah	Medan, Binjai, Sibolga, Pematangsiantar*, Tanjung Balai, Gunung Sitoli, Serdang Bedagai, Tapanuli Selatan, Toba Samosir, Simalungun, Labuhan Batu, Asahan, Pakpak Barat, Hubang Hasundutan, Samosir, Simalungun*, Labuhan Batu Utara, Labuhan Batu Selatan, Karo, Nias Selatan, Nias Utara, Nias, Mandailing Natal
Jawa Tengah	21 daerah	Semarang, Surakarta, Pekalongan, Magelang, Rembang, Kebumen, Purbalingga, Boyolali, Blora, Kendal, Sukoharjo, Semarang, Wonosobo, Purwoerjo, Wonogoiri, Klaten,

		Pemalang, Grobogan, Demak, Sragen, Pekalongan,
Jawa Timur	19 daerah	Blitar, Pasuruan, Surabaya, Ngawi, Lamongan Jember, Ponorogo, Kediri, Situbondo, Gresik, Trenggalek, Mojokerto, Sumenep, Banyuwangi, Malang, Sidoarjo, Blitar, Pacitan, Tuban
Papua	11 daerah	Nabire, Asmat, Keerom, Warofen, Merauke, Membramo Raya, Pegunungan Bintang, Boven Digoel, Yahukimo, Supiori, Yalimo
Kalimantan Timur	10 daerah	Mahakam Ulu, Kutai Kertanegara, Paser, Berau, Kutai Kertanegara, Kutai Timur dan Kutai Barat, Samarinda, Bontang, Balikpapan

***) Catatan:** Pilkada Kabupaten Simalungun baru digelar pada 10 Februari 2016. Untuk Kota Pematangsiantar, hingga Oktober 2016 belum ada kepastian kapan bisa menggelar pilkada.

G. Catatan untuk Kota Pematangsiantar

Dari 269 daerah di Indonesia yang dijadwalkan mengikuti Pilkada Serentak Gelombang I, hanya Kota Pematangsiantar, Sumatera Utara, yang hingga Oktober 2016 belum jelas kapan akan menggelar pilkada. Hal ini terkendala pengajuan kasasi yang diajukan KPU Pematangsiantar ke Mahkamah Agung. Hingga kini, belum ada keputusan berkekuatan hukum tetap untuk kasus hukum di Pematangsiantar.

Dari laman web KPU yang bisa diakses di https://goo.gl/Y8Kg3U, KPU RI berjanji segera menyelesaikan ketidakpastian pilkada di Pematangsiantar ini. Saat ini, KPU sedang menunggu hasil kasasi ke MA yang diajukan KPU Pematangsiantar.

Sebagaimanadikutipdarilaman KPU, tahapan Pilkada Kota Pematangsiantar menyisakan polemik pencalonan pasangan Surfenov Sirait - Parlindungan Sinaga. Setelah ditetapkan Tidak Memenuhi Syarat (TMS) sebagai pasangan

calon oleh KPU Kota Pematangsiantar, pasangan tersebut mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha (PTUN) Medan. Perihal TMS ini alasannya karena yang bersangkutan tak menyertakan surat dukungan dari Partai Golkar kubu Agung Laksono.

Pada tanggal 8 Desember 2015, PTUN Medan mengeluarkan putusan tentang penundaan berlakunya keputusan KPU Kota Pematangsiantar tentang pembatalan pasangan Surfenov Sirait - Parlindungan Sinaga. Selanjutnya pada 25 Februari 2016, PTUN Medan mengeluarkan putusan nomor 98/G/2015/PTUN-MDN yang amarnya menerima dan mengabulkan gugatan Surfenov Sirait - Parlindungan Sinaga.

KPU Kota Pematangsiantar kemudian mengajukan banding ke PTTUN Medan, dan PTTUN Medan mengeluarkan putusan yang menguatkan putusan PTUN Medan Nomor 98/G/2015/PTUN-MDN. Namun, KPU Kota Pematangsiantar tetap pada keyakinannya dan mengajukan Kasasi ke MA. Hingga kini masih menunggu putusan MA.

Kasus di Kota Pematangsiantar ini menjadi bukti bahwa perangkat aturan yang telah disiapkan tetap menemukan lubang-lubang kekurangan di sana-sini yang mengakibatkan ketidakpastian penyelenggaraan pilkada. Para pemangku kepentingan diharapkan bisa duduk bersama untuk mengurai berbagai persoalan serius ini. Pekerjaan rumah di Kota Pematangsiantar hendaknya harus bisa diselesaikan secepatnya, sebelum gelaran Pilkada Serentak Gelombang II pada Februari 2017.

H. UU Pilkada Revisi Kedua (UU No 10/2016)

Jika pelaksanaan Pilkada Serentak Gelombang I menggunakan UU Pilkada Nomor 8 Tahun 2015, untuk Pilkada Gelombang II pada 2017 sudah menggunakan UU Pilkada hasil revisi kedua, yang kini berubah menjadi UU Nomor 10 Tahun 2016.

Walau tidak signifikan, beberapa perubahan pasal di UU yang baru ini diharapkan mampu menjawab beberapa kebuntuan terkait konflik pengurus partai politik tingkat pusat, yang berimbas pada kekacauan pencalonan di berbagai daerah, seperti yang terjadi di Kota Pematangsiantar.

Presiden Joko Widodo, seperti dikutip dari laman Sekretariat Kabinet RI pada 1 Juli 2016 lalu telah mengesahkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang (UU) Nomor 1 Tahun 2015

tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang.

Hal-hal penting yang diatur dalam UU ini antara lain, bahwa Partai Politik yang dapat mendaftarkan pasangan calon Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, dan Walikota/Wakil Walikota merupakan Partai Politik yang sah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam hal terjadi perselisihan kepengurusan Partai Politik, kepengurusan Partai Politik tingkat Pusat yang dapat mendaftarkan pasangan calon merupakan kepengurusan Partai Politik tingkat Pusat yang sudah memperoleh putusan Mahkamah Partai atau sebutan lain dan didaftarkan serta ditetapkan dengan keputusan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum dan hak asasi manusia.

“Dalam hal pendaftaran dan penetapan kepengurusan Partai Politik sebagaimana dimaksud belum selesai, sementara batas waktu pendaftaran pasangan calon di KPU Provinsi atau KPU (Komisi Pemilihan Umum) Kabupaten/Kota akan berakhir, kepengurusan Partai Politik yang berhak mendaftarkan pasangan calon adalah kepengurusan Partai Politik yang tercantum dalam keputusan terakhir menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum dan hak asasi manusia,” begitu bunyi Pasal 40A Ayat (5) UU ini, sebagaimana dikutip dari laman Sekretariat Kabinet RI.

I. Prosedur dan Tahapan Pilkada 2015

Prosedur dan tahapan-tahapan dalam Pilkada 2015 diatur dalam Peraturan KPU Nomor 2 Tahun 2015 tentang Tahapan, Program, dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota. Adapun detail tahapan-tahapan tersebut adalah sebagai berikut:

Tabel II.4. Prosedur dan Tahapan Pilkada 2015

NO	KEGIATAN	JADWAL	
		awal	akhir
	PERSIAPAN		
1.	PERENCANAAN PROGRAM DAN ANGGARAN	18 Februari 2015	30 April 2015
2.	PENYUSUNAN PERATURAN PENYELENGGARAAN PEMILIHAN	23 Februari 2015	30 April 2015
3.	SOSIALISASI/PENYULUHAN/BIMBINGAN TEKNIS	16 April 2015	8 Desember 2015
4.	PEMBENTUKAN PPK, PPS DAN KPPS		
	a. Pembentukan PPK dan PPS	19 April 2015	18 Mei 2015
	b. Pembentukan KPPS	9 September 2015	8 Nopember 2015
5.	PEMANTAUAN PEMILIHAN		
	Pendaftaran Pemantau Pemilihan	1 Mei 2015	2 Nopember 2015
6.	PENGOLAHAN DAFTAR PENDUDUK POTENSIAL PEMILIH PEMILIHAN (DP4)		
	a. Penerimaan DP4	3 Juni 2015	3 Juni 2015
	b. Analisis DP4	4 Juni 2015	10 Juni 2015
	c. Sinkronisasi DP4 dengan Daftar Pemilih Pemilu Terakhir	11 Juni 2015	19 Juni 2015
	d. Penyampaian Hasil Analisis DP4 dan Hasil Sinkronisasi Kepada KPU Provinsi/KIP Aceh dan KPU/KIP Kabupaten/Kota	20 Juni 2015	23 Juni 2015
	e. Pengumuman Hasil Analisis DP4	24 Juni 2015	24 Juni 2015
7.	PEMUTAKHIRAN DATA DAN DAFTAR PEMILIH		
	a. Penyusunan Daftar Pemilih oleh KPU/KIP Kabupaten/Kota dan penyampaian kepada PPS	24 Juni 2015	14 Juli 2015
	b. Pemutakhiran:	15 Juli 2015	26 Agustus 2015
	1) Pencocokan dan penelitian	15 Juli 2015	19 Agustus 2015
	2) Penyusunan daftar pemilih hasil pemutakhiran	20 Agustus 2015	26 Agustus 2015
	3) Rekapitulasi daftar pemilih hasil pemutakhiran tingkat desa/kelurahan dan penyampaiannya beserta daftar pemilih hasil pemutakhiran ke PPK	27 Agustus 2015	29 Agustus 2015
	4) Rekapitulasi daftar pemilih hasil pemutakhiran tingkat kecamatan	30 Agustus 2015	31 Agustus 2015
	5) Rekapitulasi daftar pemilih hasil pemutakhiran tingkat kabupaten/kota untuk ditetapkan sebagai Daftar Pemilih Sementara (DPS)	1 September 2015	2 September 2015
	6) Rekapitulasi daftar pemilih hasil pemutakhiran tingkat provinsi untuk ditetapkan sebagai Daftar Pemilih Sementara (DPS)	2 September 2015	3 September 2015
	7) Penyampaian DPS kepada PPS	3 September 2015	9 September 2015
	8) Pengumuman dan tanggapan masyarakat terhadap DPS	10 September 2015	19 September 2015
	9) Perbaikan DPS	20 September 2015	25 September 2015
	10) Rekapitulasi DPS hasil perbaikan tingkat desa/kelurahan dan Penyampaiannya beserta DPS hasil perbaikan kepada PPK	26 September 2015	28 September 2015
	11) Rekapitulasi DPS hasil perbaikan tingkat kecamatan	29 September 2015	30 September 2015

NO	KEGIATAN	JADWAL	
		awal	akhir
	12) Daftar Pemilih Tetap (DPT)		
	a) Rekapitulasi DPS hasil perbaikan tingkat kabupaten/kota untuk ditetapkan sebagai DPT	1 Oktober 2015	2 Oktober 2015
	b) Penyampaian DPT kepada PPS	3 Oktober 2015	12 Oktober 2015
	c) Pengumuman DPT oleh PPS	12 Oktober 2015	9 Desember 2015
	d) Rekapitulasi DPT tingkat provinsi	3 Oktober 2015	4 Oktober 2015
	13) Daftar Pemilih Tetap Tambahan (DPTb-1) :		
	a) Pendaftaran pemilih yang belum terdaftar dalam DPT serta penyusunan DPTb-1	13 Oktober 2015	20 Oktober 2015
	b) Rekapitulasi DPTb-1 tingkat desa/kelurahan dan Penyampaiannya beserta DPTb-1 oleh PPS kepada PPK	21 Oktober 2015	23 Oktober 2015
	c) Rekapitulasi DPTb-1 tingkat kecamatan	24 Oktober 2015	26 Oktober 2015
	d) Rekapitulasi dan penetapan DPTb-1 tingkat kabupaten/kota	27 Oktober 2015	28 Oktober 2015
	e) Penyampaian DPTb-1 kepada PPS	29 Oktober 2015	7 Nopember 2015
	f) Rekapitulasi DPTb-1 tingkat provinsi	29 Oktober 2015	30 Oktober 2015
	g) Pengumuman DPTb-1 oleh PPS	7 Nopember 2015	9 Desember 2015
	PENYELENGGARAAN		
1.	SYARAT DUKUNGAN PASANGAN CALON PERSEORANGAN		
	a. Penerimaan Data Agregat Kependudukan per-Kecamatan (DAK2) dari Pemerintah Daerah	17 April 2015	17 April 2015
	b. Pengumuman penyerahan syarat dukungan	24 Mei 2015	7 Juni 2015
	c. Pasangan Calon Gubernur dan Wakil Gubernur:		
	1) Penyerahan syarat dukungan Calon Gubernur dan Wakil Gubernur kepada KPU Provinsi/KIP Aceh	8 Juni 2015	12 Juni 2015
	2) Penelitian jumlah minimal dukungan	8 Juni 2015	15 Juni 2015
	3) Analisis dukungan ganda	8 Juni 2015	15 Juni 2015
	d. Penyampaian syarat dukungan kepada KPU/KIP Kabupaten/Kota	16 Juni 2015	18 Juni 2015
	e. Pasangan Calon Bupati dan Wakil Bupati/ Calon Walikota dan Wakil Walikota:		
	1) Penyerahan syarat dukungan Pasangan Calon Bupati dan Wakil Bupati/Calon Walikota dan Wakil Walikota kepada KPU/KIP Kabupaten/Kota	11 Juni 2015	15 Juni 2015
	2) Penelitian jumlah minimal dukungan	11 Juni 2015	18 Juni 2015
	3) Analisis dukungan ganda	11 Juni 2015	18 Juni 2015
	f. Penyampaian syarat dukungan Pasangan Calon Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati/Walikota dan Wakil Walikota kepada PPS	19 Juni 2015	22 Juni 2015
	g. Penelitian administrasi dan faktual di tingkat desa/kelurahan	23 Juni 2015	6 Juli 2015
	h. Rekapitulasi di tingkat kecamatan	7 Juli 2015	13 Juli 2015
	i. Rekapitulasi di tingkat kabupaten/kota	14 Juli 2015	19 Juli 2015
	j. Rekapitulasi di tingkat provinsi	22 Juli 2015	24 Juli 2015
2.	PENDAFTARAN PASANGAN CALON		
	a. Pengumuman pendaftaran Pasangan Calon	14 Juli 2015	25 Juli 2015
	b. Pendaftaran Pasangan Calon	26 Juli 2015	28 Juli 2015

NO	KEGIATAN	JADWAL	
		awal	akhir
	c. Pemeriksaan kesehatan	26 Juli 2015	1 Agustus 2015
	d. Penyampaian hasil pemeriksaan kesehatan	1 Agustus 2015	2 Agustus 2015
	e. Penelitian syarat pencalonan dan syarat calon	28 Juli 2015	3 Agustus 2015
	f. Pemberitahuan hasil penelitian	3 Agustus 2015	4 Agustus 2015
	g. Perbaikan syarat pencalonan dan/atau syarat calon:		
	1) Perbaikan syarat pencalonan Partai Politik/gabungan Partai Politik	4 Agustus 2015	7 Agustus 2015
	2) Perbaikan syarat dukungan Pasangan Calon perseorangan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati atau Walikota dan Wakil Walikota kepada KPU/KIP Kabupaten/Kota	4 Agustus 2015	7 Agustus 2015
	3) Perbaikan syarat Pasangan Calon dari Partai Politik/gabungan Partai Politik dan perseorangan	4 Agustus 2015	7 Agustus 2015
	h. Penelitian hasil perbaikan :		
	1) Penelitian perbaikan syarat pencalonan Partai Politik/gabungan Partai Politik	8 Agustus 2015	14 Agustus 2015
	2) Penelitian perbaikan syarat dukungan pasangan calon perseorangan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati atau Walikota dan Wakil Walikota oleh KPU/KIP Kabupaten/Kota:		
	a) Penelitian jumlah minimal dukungan	4 Agustus 2015	9 Agustus 2015
	b) Analisis dukungan ganda	4 Agustus 2015	9 Agustus 2015
	c) Penyampaian hasil analisis dugaan ganda dan syarat dukungan oleh KPU/KIP Kabupaten/Kota kepada PPS melalui PPK	10 Agustus 2015	11 Agustus 2015
	d) Penelitian administrasi dan faktual di tingkat desa/kelurahan	12 Agustus 2015	16 Agustus 2015
	e) Rekapitulasi jumlah dukungan di tingkat kecamatan	18 Agustus 2015	19 Agustus 2015
	f) Rekapitulasi jumlah dukungan di tingkat kabupaten/kota	20 Agustus 2015	21 Agustus 2015
	g) Rekapitulasi jumlah dukungan di tingkat provinsi	22 Agustus 2015	23 Agustus 2015
	3) Penelitian perbaikan syarat calon	8 Agustus 2015	14 Agustus 2015
	i. Penetapan Pasangan Calon	24 Agustus 2015	24 Agustus 2015
	j. Pengundian dan pengumuman nomor urut Pasangan Calon	25 Agustus 2015	26 Agustus 2015
3.	SENGKETA TUN PEMILIHAN		
	a. Pengajuan permohonan sengketa di Bawaslu Provinsi/Panwas Kabupaten/Kota	24 Agustus 2015	26 Agustus 2015
	b. Perbaikan permohonan sengketa	27 Agustus 2015	29 Agustus 2015
	c. Penyelesaian sengketa dan putusan	30 Agustus 2015	10 September 2015
	d. Pengajuan gugatan atas sengketa tata usaha negara	11 September 2015	13 September 2015
	e. Penggugat dapat memperbaiki dan melengkapi gugatan	14 September 2015	16 September 2015
	f. Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PT TUN) memeriksa dan memutus gugatan	17 September 2015	8 Oktober 2015
	g. KPU Provinsi/KIP Aceh dan/atau KPU/KIP Kabupaten/Kota wajib menindaklanjuti putusan PT TUN	9 Oktober 2015	11 Oktober 2015

NO	KEGIATAN	JADWAL	
		awal	akhir
	h. Kasasi di Mahkamah Agung (MA)	8 Oktober 2015	15 Oktober 2015
	i. MA memeriksa dan memutus perkara kasasi	16 Oktober 2015	14 Nopember 2015
	j. KPU Provinsi/KIP Aceh dan/atau KPU/KIP Kabupaten/Kota wajib menindaklanjuti putusan MA	15 Nopember 2015	17 Nopember 2015
4.	KAMPANYE		
	a. Kampanye	27 Agustus 2015	5 Desember 2015
	b. Debat publik/terbuka antar Pasangan Calon	27 Agustus 2015	5 Desember 2015
	c. Masa tenang dan pembersihan alat peraga	6 Desember 2015	8 Desember 2015
5.	LAPORAN DAN AUDIT DANA KAMPANYE		
	a. Penyerahan laporan awal dana kampanye	26 Agustus 2015	26 Agustus 2015
	b. Pengumuman penerimaan laporan awal dana kampanye	27 Agustus 2015	27 Agustus 2015
	c. Penyerahan laporan penerimaan sumbangan dana kampanye	16 Oktober 2015	16 Oktober 2015
	d. Pengumuman penerimaan laporan penerimaan sumbangan dana kampanye	17 Oktober 2015	17 Oktober 2015
	e. Penyerahan Laporan Penerimaan dan Penggunaan Dana Kampanye (LPPDK)	6 Desember 2015	6 Desember 2015
	f. Penyerahan LPPDK kepada Kantor Akuntan Publik (KAP)	7 Desember 2015	8 Desember 2015
	g. Audit LPPDK	7 Desember 2015	22 Desember 2015
	h. Penyampaian hasil audit LPPDK kepada KPU Provinsi/KIP Aceh atau KPU/KIP Kabupaten/Kota	23 Desember 2015	23 Desember 2015
	i. Penyampaian hasil audit kepada Pasangan Calon	26 Desember 2015	26 Desember 2015
	j. Pengumuman hasil audit	24 Desember 2015	26 Desember 2015
6.	PENGADAAN DAN PENDISTRIBUSIAN PERLENGKAPAN PEMUNGUTAN DAN PENGHITUNGAN SUARA		
	a. Proses Pengadaan perlengkapan pemungutan dan penghitungan suara	10 September 2015	15 Nopember 2015
	b. Produksi dan pendistribusian perlengkapan pemungutan dan penghitungan suara	5 Oktober 2015	8 Desember 2015
7.	PEMUNGUTAN DAN PENGHITUNGAN		
	a. Penyampaian pemberitahuan kepada pemilih untuk memilih di TPS	6 Desember 2015	8 Desember 2015
	b. Pemungutan dan penghitungan suara di TPS	9 Desember 2015	9 Desember 2015
	c. Pengumuman hasil penghitungan suara di TPS	9 Desember 2015	15 Desember 2015
	d. penyampaian hasil penghitungan suara dari KPPS kepada PPS	9 Desember 2015	9 Desember 2015
8.	REKAPITULASI HASIL PENGHITUNGAN SUARA		
	a. Penyampaian hasil penghitungan suara kepada PPK	9 Desember 2015	10 Desember 2015
	b. Rekapitulasi hasil penghitungan suara tingkat kecamatan dan penyampaian hasil rekapitulasi ke KPU/KIP Kabupaten/Kota	10 Desember 2015	16 Desember 2015
	c. Pengumuman hasil rekapitulasi tingkat kecamatan	11 Desember 2015	17 Desember 2015
	d. Rekapitulasi hasil penghitungan suara tingkat kabupaten/kota, penetapan hasil rekapitulasi dan penyampaian ke KPU Provinsi/KIP Aceh	16 Desember 2015	18 Desember 2015

NO	KEGIATAN	JADWAL	
		awal	akhir
	e. Pengumuman hasil rekapitulasi tingkat kabupaten/kota	17 Desember 2015	23 Desember 2015
	f. Rekapitulasi hasil penghitungan suara tingkat provinsi dan penetapannya	18 Desember 2015	19 Desember 2015
	g. Pengumuman hasil rekapitulasi tingkat provinsi	19 Desember 2015	27 Desember 2015
9.	PENETAPAN PASANGAN CALON TERPILIH TIDAK ADA PERMOHONAN PERSELISIHAN HASIL PEMILIHAN (PHP)		
	a. Calon Bupati dan Wakil Bupati atau Calon Walikota dan Wakil Walikota Terpilih	21 Desember 2015	22 Desember 2015
	b. Calon Gubernur dan Wakil Gubernur Terpilih	22 Desember 2015	23 Desember 2015
10.	SENGKETA PERSELISIHAN HASIL PEMILIHAN (PHP)		
	a. Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota		
	1) Pengajuan permohonan	18 Desember 2015	21 Desember 2015
	2) Perbaikan permohonan	21 Desember 2015	24 Desember 2015
	3) Verifikasi berkas permohonan pemohon	24 Desember 2015	27 Desember 2015
	4) Penyelesaian sengketa dan putusan	28 Desember 2015	12 Februari 2016
	b. Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur		
	1) Pengajuan permohonan	19 Desember 2015	22 Desember 2015
	2) Perbaikan permohonan	22 Desember 2015	25 Desember 2015
	3) Verifikasi berkas permohonan Pemohon	25 Desember 2015	28 Desember 2015
	4) Penyelesaian sengketa dan putusan	29 Desember 2015	13 Februari 2016
11.	PENETAPAN PASANGAN CALON TERPILIH PASCA PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI		
	a. Calon Bupati dan Wakil Bupati atau Calon Walikota dan Wakil Walikota Terpilih	12 Februari 2016	13 Maret 2016
	b. Calon Gubernur dan Wakil Gubernur Terpilih	13 Februari 2016	14 Maret 2016
12.	PENGUSULAN PENGESAHAN PENGANGKATAN PASANGAN CALON TERPILIH		
	a. Bupati dan Wakil Bupati atau Walikota dan Wakil Walikota Terpilih		
	1) Tidak ada permohonan PHP	23 Desember 2015	29 Desember 2015
	2) Terdapat permohonan PHP	13 Februari 2016	14 Maret 2016
	b. Gubernur dan Wakil Gubernur Terpilih		
	1) Tidak ada permohonan PHP	24 Desember 2015	30 Desember 2015
	2) Terdapat permohonan PHP	14 Februari 2016	15 Maret 2016
13.	EVALUASI DAN PELAPORAN		
	a. Tidak ada permohonan PHP	31 Desember 2015	1 Februari 2016
	b. Terdapat permohonan PHP	16 Maret 2016	14 April 2016

III
MENGUJI PILKADA SERENTAK BERPERSPEKTIF HAM

A. Telaah UU Pilkadadalam Perspektif HAM

Pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara serentak merupakan amanat dari UU Nomor 8 Tahun 2015. UU ini merupakan koreksi atau pengganti atas UU Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, setelah sebelumnya dijembatani oleh Perppu Nomor 1 Tahun 2014 dan UU Nomor1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang.

Dalam perkembangannya kemudian, para pihak terkait (pemerintah, KPU, dan DPR) menyepakati bahwa pilkada serentak gelombang pertama dilaksanakan pada tanggal 9 Desember 2015. Dalam kenyataannya di lapangan, perubahan UU yang terkesan cepat ini menyisakan banyak catatan penting, baik sejauh yang terkait dengan problem substansial UU Nomor 8 Tahun 2015 itu sendiri, maupun terkait persiapan pelaksanaan pilkada serentak di lapangan.

Sebagai kelanjutan dari UU Nomor 8 Tahun 2015, Presiden Joko Widodo, seperti dikutip dari laman Sekretariat Kabinet RI, pada 1 Juli 2016 lalu telah mengesahkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang (UU) Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang.

Namun, karena terlalu luasnya rentang persoalan yang terkait dengan substansi UU Pilkada, telaahan berikut hanya akan mencermati pasal-pasaldalam perspektif hak asasi manusia dalam UU Nomor 8 Tahun 2015yang digunakan sebagai landasan dalam pelaksanaan Pilkada 2015. Dalam konteks ini, hak asasi manusia itu sendiri digunakan sebagai sudut pandang untuk menelisik UU Pilkada. Lantas, sejauh manakah UU Pilkada sejalan dengan norma, standar, dan prinsip hak asasi manusia (HAM)?

Untuk mengungkap hal tersebut, pada bagian selanjutnya akan diuraikan pasal demi pasal yang memiliki relevansi dengan isu hak asasi manusia. Dalam konteks ini, beberapa instrumen hukum hak asasi manusia akan digunakan sebagai rujukan, yaitu antara lain: UUD 1945, UU No 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, Kovenan Internasional Hak-Hak Sipil Politik (KIHSP/ICCPR), dan Komentar Umum 25, sebagaimana dirinci dalam tabel berikut.

Tabel III.1.
UU Pilkada *Vis a Vis* Instrumen Hak Asasi Manusia

<table>
<tr><th>Undang-Undang Pilkada</th><th>Instrumen Hak Asasi Manusia Nasional dan Internasional</th></tr>
<tr><td rowspan="2">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.
Undang-Undang Nomor8 Tahun 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.</td><td>Instrumen HAM Nasional
UUD 1945, Pasal 18 [4], 22E [2] [5], 28D [3], 28I [2]
Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia, Pasal 43</td></tr>
<tr><td>Instrumen HAM Internasional
Kovenan Internasional Hak-Hak Sipil dan Politik (KIHSP/ICCPR)
Komentar Umum 25 Tentang Hak untuk berpartisipasi dalam urusan publik, hak untuk memilih, dan hak untuk mendapat akses yang setara dalam pelayanan publik</td></tr>
</table>

Jika dilihat dalam perspektif hak asasi manusia, banyak pasal dalam UU Pilkada yang relevan dengan isu hak asasi manusia, bahkan beberapa di

antaranya menyisakan catatan krusial. Sebagai contoh, dalam Pasal 2 disebutkan bahwa penyelenggaraan pemilihan dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. Prinsip ini adalah perwujudan pemilu berbasis HAM karena selaras dengan ketentuan dalam Pasal 25 butir b Kovenan Internasional Hak-Hak Sipil dan Politik (KIHSP) dan Human Rights and ElectionPerserikatan Bangsa-Bangsa (PBB). Pasal-pasal dalam UU Pilkada Nomor 8 Tahun 2015 yang mempunyai keterkaitan dengan isu hak asasi manusia dapat dilihat dalam tabel berikut:

Tabel III.2.
Pasal-Pasal Dalam UU Pilkada No 8/2015 yang Terkait dengan Isu Hak Asasi Manusia

Pasal	Substansi
Pasal 2	Asas dan prinsip pelaksanaan Pilkada
Pasal 7	Persyaratan pencalonan
Pasal 22A-36	Pengawas independen
Pasal 39	Peserta pemilihan
Pasal 41	Persayaratan calon perseorangan
Pasal 56-57	Persyaratan warga negara yang memiliki hak memilih dan dapat menggunakan hak pilih
Pasal 61	Jalan keluar bagi pemilih yang tidak terdaftar dalam Daftar Pemilih Tetap (DPT)
Pasal 62	Tata cara bagi pemilih yang terdaftar dalam DPT yang berpindah tempat atau ingin menggunakan hak pilihnya di tempat lain
Pasal 66	Aturan kampanye
Pasal 68	Ketentuan tentang debat publik dan materi debat
Pasal 69	Larangan-larangan dalam kampanye
Pasal 70	Larangan ikut serta dalam kampanya bagi pejabat publik dan aparatur negara, anngota TNI/Polri, kepala desa/lurah, perangkat desa/kelurahan, kecuali telah mengajukan cuti

Pasal 71	Larangan bagi pejabat publik, pejabat ASN, dan Kepala Desa/Lurah membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu calon selama masa Kampanye.
Pasal 73	Larangan melakukan politik uang
Pasal 76	Jenis-jenis sumbangan atau bantuan lain untuk kampanye yang dilarang diterima oleh Parpol
Pasal 84	Pelaksanaan pemungutan suara
Pasal 85	Tata cara pemberian suara
Pasal 86	Pemberian bantuan kepada pemilih penyandang disabilitas
Pasal 95	Pemilih yang berhak mengikuti pemungutan suara di TPS
Pasal 98-103	Penghitungan suara di TPS
Pasal 110-111	Pengawasan dan sanksi dalam penghitungan suara dan rekapitulasi penghitungan suara
Pasal 112	Pemungutan suara ulang
Pasal 123-130	Pemantau
Pasal 131-133	Partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemilihan
Pasal 134-135	Penanganan Laporan Pelanggaran Pemilihan
Pasal 142-144	Sengketa
Pasal 156-159	Perselisihan hasil pemilihan.
Pasal 166	Pendanaan
Pasal 177-198	Ketentuan Pidana
Pasal 200-204	Ketentuan Peralihan

Dalam Pasal 7, yang mengatur persyaratan calon gubernur dan calon wakil gubernur, calon bupati dan calon wakil bupati, serta calon wali kota dan calon wakil walikota, juga menarik untuk dicermati. Hal ini karena persyaratan pencalonan kepala daerah dalam pasal ini tidak mencantumkan persyaratan bebas dari pelanggaran HAM berdasarkan rekomendasi Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM).

Sementara itu, sebagaiman tercantum dalam huruf r, syarat seorang calon kepala daerah adalah tidak memiliki konflik kepentingan dengan petahana. Persyaratan ini merupakan upaya untuk menghapus adanya dinasti politik sebagaimana terjadi di Banten dan Sulawesi Selatan dalam satu dekade terakhir ini. Akan tetapi pasal ini kemudian dibatalkan oleh MK dengan alasan setiap orang berhak untuk dipilih dan memilih.

Adapun persyaratan anggota Panitia Pemilihan Kecamatan, sebagaimana diatur dalam Pasal 16 Ayat (3), sudah tergolong memadai. Hal ini karena pasal ini telah mempertimbangkan tindakan afirmasi untuk perempuan, yaitu bahwa komposisi keanggotaan PPK memperhatikan keterwakilan perempuan paling sedikit 30 persen.

Selanjutnya, Pasal 22A-36 menjelaskan ketentuan mengenai pengawas independen, yaitu Bawaslu dan Panwaslu. Baik ketentuan tentang tugas, kewajiban dan kewenangan serta mekanisme pembentukan dan keanggotaan Panwaslu, telah sejalan dengan penerapan prinsip sebagaimana yang tercantum dalam Kovenan Internasional Hak-Hak Sipil dan Politik dan Komentar Umum Nomor 25 angka 20 tentang pembentukan pengawas idependen.

1. Pencalonan

Terkait dengan penjelasan mengenai peserta pemilihan dan persyaratan pencalonan dalam UU Nomor 8 Tahun 2015 diatur dalam Pasal 39 dan 41. Pada Pasal 39 disebutkan bahwa peserta pemilihan kepala daerah adalah:(a) Pasangan calon yang diusulkan oleh Partai Politik dan gabungan Partai Politik; dan (b) Pasangan calon perseorangan yang didukung oleh sejumlah orang. Hal ini sejalan dengan prinsip bahwa setiap orang berhak untuk dipilih, termasuk melalui jalur perseorangan.

Namun demikian, jika kita menyimak Pasal 41 persyaratan pencalonan melalui jalur perseorangan tampaknya tidak mudah. Dalam Pasal 41 dijelaskan bahwa calon perseorangan dapat mendaftarkan diri menjadi calon gubernur dan calon wakil gubernur jika memenuhi syarat dukungan paling sedikit 10 persen

untuk provinsi dengan jumlah penduduk sampai dengan 2.000.000 (dua juta), 8,5 persen untuk provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 2.000.000 jiwa - 6.000.000 jiwa, atau 7,5 persen untuk provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 6.000.000 jiwa - 12.000.000 jiwa, atau 6,5 persen untuk provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 12.000.000 jiwa. Persyaratan ini dinilai sangat berat. Akibatnya, hal ini mengurangi para kandidat yang tidak ingin mencalonkan diri melalui partai.

2. Persyaratan WN yang Memiliki Hak Pilih

Selanjutnya, Pasal 56-57 dan 62-62 mengatur soal persyaratan warga negara yang memiliki hak memilih dan mekanisme penggunaan hak pilih. Pasal ini cukup krusial karena terkait dengan pemenuhan hak memilih warga negara. Dalam Pasal 56-57 dijelaskan ketentuan persyaratan warga yang memiliki hak memilih dan persyaratan agar hak memilih tersebut dapat digunakan. Sementara dalam Pasal 61 terdapat ketentuan mengenai jalan keluar bagi para pemilih yang tidak terdaftar dalam daftar pemilih tetap atau DPT.

Menurut pasal tersebut, mereka yang tidak terdaftar dalam DPT tapi memenuhi syarat untuk memilih, penggunaan hak pilihnya tetap akan dilayani dengan menunjukkan kartu identitas yang sah. Sedangkan Pasal 62 mengatur tata cara bagi pemilih yang telah terdaftar dalam DPT kemudian berpindah tempat tinggal atau karena ingin menggunakan hak pilihnya di tempat lain. Menurut pasal ini, pemilih tetap dapat menggunakan hak pilihnya meski pada hari pemungutan suara berpindah tempat atau karena alasan tertentu tidak bisa menggunakan hak pilihnya di TPS yang sudah ditentukan, sehingga dia harus memberikan suaranya di TPS lain.

3. Kampanye Pilkada

Terkait kampanye pilkada, dalam UU ini diatur dengan Pasal 63-76. Beberapa hal yang dicermati antara lain menyangkut ketentuan metode kampanye dengan menggunakan media massa. Pasal 66 mengatur pelaksanaan kampanye yang dilakukan melalui media massa cetak dan elektronik,

penggunakaan fasilitas umum untuk kampanye, dan alat peraga kampanye. Menurut pasal ini, media yang melaporkan pelaksanaan kampanye harus dilandasi prinsip imparsialitas dalam penyampaian beritanya.

Hal ini sejalan dengan prinsip dalam Kovenan Internasional Hak-Hak Sipil dan Politik (KIHSP).*Namun demikian, ketentuan mengenai debat publik dan materi debat dalam kampanye, sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 68, belum tercantum secara khusus materi tentang hak asasi manusia dalam debat publik.*

Ketentuan mengenai kampanye pilkada dalam UU ini juga mengatur larangan-larangan dalam kampanye yang memiliki keterkaitan dengan dengan isu pembatasan HAM. Hal ini termaktub dalam Pasal 69 yang mengatur hal-hal yang dilarang dalam kampanye. Salah satunya, huruf j, adalah larangan pawai yang dilakukan dengan berjalan kaki dan/atau dengan kendaraan di jalan raya. *Ketentuan ini adalah bentuk pembatasan yang dibenarkan dengan alasan ketertiban umum dan keamanan.*

Selanjutnya, Pasal 70 menjelaskan larangan ikut serta dalam kampanye bagi pejabat badan usaha milik negara/badan usaha milik daerah, aparatur sipil negara, anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan anggota Tentara Nasional Indonesia, kepala desa atau sebutan lain/lurah dan perangkat desa atau sebutan lain/perangkat kelurahan.Gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, wali kota dan wakil walikota, pejabat negara lainnya, serta pejabat daerah dapat ikut dalam kampanye dengan mengajukan izin cuti.

Demikian juga dengan Pasal 71 yang mengatur larangan bagi pejabat negara, pejabat aparatur sipil negara, dan kepala desa atau sebutan lain/lurah membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu calon selama masa kampanye. Kedua ketentuan ini dimaksudkan untuk menjaga netralitas kampanye.

Masih terkait dengan larangan dalam kampanye, Pasal 73 memuat ketentuan tentang larangan bagi calon dan/atau tim kampanye menjanjikan dan/atau memberikan uang atau materi lainnya untuk mempengaruhi pemilih. Hal tersebut dimaksudkan untuk mencegah terjadinya politik uang, suatu praktik

manipulatif dan kecurangan dalam pemilu yang selama ini banyak terjadi. Sementara, dalam Pasal 76 menjelaskan tentang jenis-jenis sumbangan atau bantuan lain untuk kampanye yang dilarang diterima oleh partai politik dan/atau gabungan partai politik yang mengusulkan pasangan calon dan pasangan calon perseorangan.Larangan ini untuk memastikan adanya transparansi dan akuntabilitas penyandang dana kampanye pasangan calon dan pasangan calon perseorangan.

4. Pelaksanaan Pemungutan Suara

Pasal 84 mengatur tentang mekanisme pelaksanaan pemungutan suara yang dilakukan pada hari libur atau hari yang diliburkan. Hal ini dimaksudkan untuk memberikan kesempatan kepada seluruh warga negara untuk menunaikan hak pilihnya. Selanjutnya, Pasal 85-86 menjelaskan ketentuan tata cara pemberian suara. Dalam Pasal 85 dijelaskan bahwa pemilihan dapat dilakukan dengan cara memberi tanda satu kali pada surat suara atau memberi suara melalui peralatan pemilihan suara secara elektronik. Ketentuan ini menghendaki proses pemungutan suara dengan cara yang paling mudah bagi setiap pemilih.

Sedangkan Pasal 86, secara khusus mengatur pemberian bantuan kepada pemilih penyandang disabilitas dalam pemberian suara di bilik TPS. Dalam hal ini, petugas KPPS atau orang lain atas permintaan pemilih yang memberikan bantuan wajib patuh pada prinsip merahasiakan pilihan pemilih yang dibantunya.

Pasal 95 menjelaskan ketentuan tentang persyaratan pemilih yang berhak mengikuti pemungutan suara di TPS. Persyaratan untuk memilih di TPS sudah cukup akomodatif dan semua kemungkinan sudah diatasi.

5. Penghitungan Suara dan Rekapitulasi Penghitungan Suara

Pasal 98-111 mengatur tentang mekanisme penghitungan suara dan rekapitulasi penghitungan suara. Dalam Pasal 98-103 dijelaskan bahwa

penghitungan suara disaksikan oleh saksi/perwakilan dari setiap pasangan calon dan pengawas independen, serta masyarakat/pemilih. Hal ini sejalan dengan ketentuan ICCPR dan Komentar Umum 25, angka 20 yang menyatakan proses penghitungan suara dilakukan secara terbuka dan disaksikan oleh pengawas independen. Selanjutnya, Pasal 104-109 mengatur soal mekanisme rekapitulasi penghitungan suara yang dilakukan secara berjenjang mulai dari tingkat PPK, KPU Kabupaten/Kota, hingga KPU Provinsi.

Pada tahapan ini sesungguhnya rawan terjadi praktik suap terhadap penyelenggara pilkada, yang bertujuan untuk memengaruhi netralitas petugas agar berpihak pada salah satu pasangan calon dengan memanipulasi rekapitulasi penghitungan suara.

Oleh karena itu, tahapan rekapitulasi penghitungan suara harus dikawal secara serius. Kekhawatiran tersebut sesungguhnya dapat diatasi jika pengaturan lebih lanjut dalam Pasal 110-111 dijalankan dengan baik dan konsisten. Kedua pasal terakhir ini menjelaskan ketentuan tentang pengawasan dari lembaga independen (Panwaslu dan Bawaslu) dan sanksi pelaku pelanggaran dalam penghitungan suara dan rekapitulasi penghitungan suara. Adanya pengawasan dari lembaga independen sejalan dengan ketentuan ICCPR dan Komentar Umum 25 angka 20.



Komnas HAM menyelenggarakan Diskusi Terbatas Perubahan UU Pemilu yang Lebih Memperhatikan HAM dengan melibatkan DKPP RI, KPU RI, Bawaslu RI, LIPI dan Organisasi Masyarakat Sipil yang hasilnya diserahkan ke Komisi II DPR RI.

6. Pemungutan Suara Ulang

Pasal 112 mengatur mekanisme pemungutan suara ulang. Terkait dengan hal ini, tingginya data pemilih yang bermasalah (30 persen menurut versi JPPR, 2015), dapat berpotensi: (1) memunculkan pemilih fiktif; dan (2) penghilangan hak pilih warga karena tidak terdaftar dalam daftar pemilih tetap (DPT). Dampaknya, bisa membuka kemungkinan untuk dilakukan pemungutan suara ulang. Adanya potensi penghilangan hak pilih warga bertentangan dengan ICCPR dan Komentar Umum 25 terkait dengan hak untuk memilih dan dipilih dalam pemilu.

7. Pemantau Pilkada

Pasal 123-130 mengatur soal mekanisme pemantauan pilkada yang mensyaratkan pembentukan lembaga pemantau/pengawas independen. Dalam Pasal 123 Ayat (1), menyebutkan, "Pelaksanaan Pemilihan dapat dipantau oleh pemantau Pemilihan". Kemudian Ayat (2) menjelaskan siapa yang boleh memantau, yaitu organisasi kemasyarakatan pemantau Pemilihan dalam negeri yang terdaftar di Pemerintah, dan juga lembaga pemantau Pemilihan asing.

Dalam Ayat (3), disebutkan detail persyaratan menjadi pemantau, yaitu bersifat independen, mempunyai sumber dana yang jelas, dan terdaftar dan memperoleh akreditasi dari KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota sesuai dengan cakupan wilayah pemantauannya. Pemantau independen juga mendapat hak dan juga kewajiban di dalam UU Pilkada.

Adanya peluang bagi lembaga pemantau yang independen, untuk terlibat dalam pemantauan pilkada tersebut sudah sesuai dengan ketentuan KIHSP dan Komentar Umum 25, angka 20.

8. Partisipasi Masyarakat

Sudah barang tentu pilkada bukan hanya hajat pemerintah dan KPU, melainkan juga pesta demokrasi yang terkait dengan hajat hidup rakyat. Oleh

karena itu, Pasal 131-133 mengatur partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemilihan.

Dalam Pasal 131 Ayat (2), disebutkan, “Partisipasi masyarakat sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) dapat dilakukan dalam bentuk pengawasan pada setiap tahapan Pemilihan, sosialisasi Pemilihan, pendidikan politik bagi Pemilih, survei atau jajak pendapat tentang Pemilihan, dan penghitungan cepat hasil Pemilihan”.

Semangat untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pilkada sejalan dengan ketentuan dalam KIHSP dan Komentar Umum 25 tentang hak untuk berpartisipasi dalam urusan publik, hak untuk memilih dan dipilih, dan hak untuk mendapat akses yang setara atas pelayalanan publik. Warga berhak berpartisipasi langsung dalam pelaksanaan urusan publik ketika mereka memilih atau mengubah konstitusi mereka atau memutuskan isu-isu publik melalui referendum atau proses pemilu.

Selama ini, angka partisipasi politik masyarakat dalam pilkada cenderung fluktuatif, yaitu antara 50-60 persen. Angka partisipasi politik tertinggi terjadi ketika Pemilihan Gubernur DKI Jakarta tahun 2012, yaitu sekitar 62 persen. Namun, di luar dugaan, angka partisipasi dalam pilkada serentak mencapai 70 persen. Padahal sosialisasinya tergolong minim dan menurut prediksi sejumlah pihak, tingkat partisipasi masyarakat bakal semakin menurun karena jarak antara pilkada, pilpres dan pileg terlalu berdekatan, sementara publik jenuh karena tidak ada *role model* yang baik dari hasil pemilu

Bentuk peningkatan partisipasi masyarakat juga meningkat dalam menunjang kelancaran pelaksanaan pilkada serentak, yaitu melalui wadah yang disebut gerakan pengawasan partisipatif yang menempatkan masyarakat sebagai subjek pelaksana pengawasan pilkada. Gerakan ini bertujuan mencegah munculnya potensi pelanggaran dalam pilkada serentak, atau setidaknya mendorong mereka untuk menjadi pelapor yang baik seandainya terjadi pelanggaran.

9. Penanganan Laporan Pelanggaran dan Penyelesaiannya

Pasal 134-135 mengatur tentang penanganan laporan pelanggaran pemilihan. Menurut pasal ini,lembaga yang menangani pelanggaran harus menjamin hak untuk memperoleh keadilan dan kepastian hukum. Namun demikian, jika mengacu dalam ketentuan pada pasal tersebut, dimensi akuntabilitas dan transparansi dari proses ini tidak begitu eksplisit karena publik tidak mengetahui sejauh mana upaya penyelesaian yang dilakukan.

Sedangkan Pasal 142-144 mengatur ketentuan tentang mekanisme penyelesaian sengketa antarpeserta pemilihan dan sengketa antara peserta dan penyelenggara pemilihan. Pasal ini menjelaskan bahwa proses penyelesaian sengketa wajib memenuhi prinsip-prinsip keadilan, transparansi, dan akuntabilitas publik.

Hal ini sejalan dengan ketentuan ICCPR dan Komentar Umum, angka 20. Adapun dalam Pasal 154 dijelaskan mengenai ketentuan penyelesaian sengketa tata usaha negara, meski dalam prosesnya di pengadilan, pengambilan putusan pengadilan atas sengketa tata usaha negara ini masih rentan dan sulit terhindar dari praktik suap atau politik uang yang merusak netralitas hakim sebagai pemutus perkara. Namun hal ini perlu penelitian lebih lanjut.

Terkait penyelesaian tindak pidana diatur dalam Pasal 146-150. Dalam prosesnya di pengadilan, pengambilan putusan pengadilan atas tindak pidana pemilihan yang dapat memengaruhi perolehan suara ini masih rentan dan sulit terhindar dari praktik suap atau politik uang yang merusak netralitas hakim sebagai pemutus perkara.

Sementara itu, ketentuan mengenai mekanisme penyelesaian perselisihan hasil pemilihan terdapat dalam Pasal 156-159. Perkara perselisihan hasil pemilihan ditangani oleh *badan peradilan khusus* yang hingga saat ini belum berdiri, sehingga perkara sengketa hasil masih ditangani oleh Mahkamah Konstitusi (MK).

Dalam prosesnya di pengadilan, pengambilan putusan atas sengketa hasil pemilihan ini pun masih rentan dan sulit terhindar dari praktik suap atau

politik uang yang merusak netralitas hakim konstitusi MK sebagai pemutus perkara. Selain itu, melihat potensi sengketa hasil yang sedemikian besar dalam pilkada serentak, menimbulkan tantangan besar terhadap kapasitas MK untuk menangani dan memutus perkara, mengingat MK hanya memiliki 9 orang hakim konstitusi. Terlebih, dalam kenyataannya, MK tidak hanya menerima gugatan akibat salah hitung suara oleh KPU, tetapi juga gugatan akibat terjadinya pelanggaran yang masif, sistematis, dan terstruktur.

10. Pendanaan

Ketentuan mengenai pendanaan penyelenggaraan pilkada terdapat dalam Pasal 166. Pasal ini menjelaskan bahwa pendanaan penyelenggaraan pemilihan yang sebagian besar dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)pada daerah masing-masing. Pasal ini dianggap bisa memicu masalah terkait independensi pendanaan KPU daerah terhadap petahana. Ketergantungan KPU daerah terhadap kepala daerah dapat dimanfaatkan oleh calon dari petahana untuk melakukan intervensi dan/atau penyalahgunaan wewenang terkait dengan anggaran. Di samping itu, anggaran pilkada melalui APBD menyebabkan belanja anggaran sebagian daerah terseok-seok, sesuatu yang pada gilirannya dapatberdampak pada tergerusnya agenda-agenda pemenuhan hak-hak dasar yang lain karena defisitnya pembiayaan yang dialokasikan untuk penyelenggaraan pelayanan dasar.

11. Pengisian Wakil Gubernur, Wakil Bupati, dan Wakil Wali Kota

Pasal 174 dan 176 mengatur soal mekanisme pengisian gubernur, wakil gubernur, bupati, wakil bupati, dan walikota, wakil walikota saat berhalangan.

Pasal 174 Ayat (1) menyebutkan, “Dalam hal Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota tidak dapat menjalankan tugas karena alasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 173 ayat (1), dilakukan pengisian jabatan melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah”.

Sementara, untuk Pasal 176 Ayat (1) menyatakan, “Dalam hal Wakil Gubernur, Wakil Bupati, dan Wakil Walikota berhalangan tetap, berhenti, atau diberhentikan, pengisian Wakil Gubernur, Wakil Bupati, dan Wakil Walikota dilakukan melalui mekanisme pemilihan masing-masing oleh DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota berdasarkan usulan dari Partai Politik/Gabungan Partai Politik pengusung.”

Untuk Pasal 176 Ayat (2) menyebutkan, “Dalam hal Wakil Gubernur, Wakil Bupati, dan Wakil Walikota berasal dari calon perseorangan, pengisian Wakil Gubernur, Wakil Bupati, dan Wakil Walikota dilakukan melalui mekanisme pemilihan masing-masing oleh DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota berdasarkan usulan Gubernur, Bupati, dan Walikota.”

Menurut pasal-pasal ini, pengisian kepala daerah dan wakilnya yang berhalangan, berhenti, atau diberhentikan, dilakukan melalui suatu mekanisme pemilihan yang dilakukan oleh anggota dewan. Namun demikian, publik tidak mengetahui sejauh mana mereka dapat mengawal proses pemilihan di dewan ini sehingga dapat berjalan sesuai dengan prinsip-prinsip pemilihan yang bebas, rahasia, jujur dan adil, atau lepas dari motif-motif politik transaksional yang mendistorsi nilai-nilai demokrasi.

12. Ketentuan Pidana

Pasal 177-198 mengatur soal ketentuan pidana. Terdapat kekosongan sanksi pidana untuk pelaku tindak pelanggaran sebagai mana diatur dalam Pasal 73. Pasal inimenyatakan calon dan/atau tim kampanye yang menjanjikan dan/atau memberikan uang atau materi lainnya untuk mempengaruhi pemilih dinyatakan sebagai bentuk pelanggaran serius dan subjek pelakunya dikenai sanksi pidana. Namun ancaman ini tidak diikuti dengan ketentuan pemberian sanksi pidana yang tegas.

Padahal, kian maraknya praktik politik uang (*money politics*) dengan berbagai modusnya, tentu membutuhkan sanksi yang tegas untuk meredamnya.Lemahnya ketentuan pidana dalam UU ini juga semakin tidak berdaya jika pelaku hanya mengakui sebagai relawan yang terlepas dari

struktur tim kampanye sehingga tidak dapat dijerat dengan UU ini karena tidak tergolong sebagai subjek hukum.

13. Ketentuan Peralihan

Terakhir, Pasal 200-204 menjelaskan soal ketentuan peralihan yang antara lain mengatur pelaksanaan pilkada serentak pada akhir tahun (Pilkada Serentak 2015 dilaksanakan pada 9 Desember, sesuai ketentuan Pasal 201 Ayat (1)) memiliki resiko tinggi terhadap pertanggungjawaban anggaran sebab Desember merupakan bulan terakhir dalam siklus anggaran tahunan. Di samping itu penyelenggaraan pilkada serentak pada bulan Desember memiliki risiko hambatan yang sangat besar mengingat pada bulan ini hingga Januari merupakan bulan yang sarat ancaman bencana alam seperti banjir, tanah longsor, gelombang pasang, yang dapat menghambat pilkada, setidaknya terkait dengan distribusi logistik untuk daerah-daerah luar Jawa yang infrasturukturnya belum memadai.

B. Telaah Peraturan KPUdalam Perspektif HAM

1. PKPU Nomor 2 Tahun 2015 tentang Tahapan Program dan Jadwal Pilkada

Peraturan KPU Nomor 2 Tahun 2015 mengatur tentang rincian tahapan program dan jadwal kegiatan dalam pilkada yang terbagi ke dalam 2 bagian, tahapan persiapan dan tahapan penyelenggaraan. Tahapan persiapan terdiri dari:

(1) perencanaan program dan anggaran;

(2) penyusunan peraturan penyelenggaraan pemilihan;

(3) sosialisasi, penyuluhan, dan bimbingan teknis;

(4) pembentukan PPK, PPS dan KPPS;

(5) pendaftaran pemantau pemilihan;

(6) pengolahan Daftar Penduduk Potensial Pemilih Pemilihan (DP4); dan

(7) pemutakhiran data dan daftar pemilih.

Sedangkan tahapan penyelenggaraan terdiri atas program:

(1) pencalonan;

(2) sengketa Tata Usaha Negara Pemilihan;

(3) kampanye;

(4) laporan dan audit dana kampanye;

(5) pengadaan dan pendistribusian perlengkapan;

(6) pemungutan dan penghitungan suara;

(7) rekapitulasi hasilpenghitungan suara;

(8) penetapan rekapitulasi hasil penghitungan suara;

(9) penetapan dan pengumuman pasangan calon terpilih jika tidak ada permohonan perselisihan hasil pemilihan;

(10) sengketa perselisihan hasil pemilihan;

(11) penetapan dan pengumuman pasangan calon terpilihpaska putusan Mahkamah Konstitusi;

(12) pengusulan pengesahan pengangkatan pasangan calon terpilih;dan

(13) evaluasi dan pelaporan.

Peraturan ini juga mengatur sedemikian rupa jadwal dari seluruh tahapan program dan kegiatan pilkada, sebagaimana tercantum dalam lampirannya. Namun demikian, seperti yang terjadi di lapangan, penyelesaian sengketa yang berlarut-larut, menyebabkan *tahapan kegiatan pilkada tidak berjalan sebagaimana mestinya, bahkan berdampak pada penundaan pelaksanaan pemungutan suara*. Sesuatu yang pada gilirannya juga menyebabkan terabaikannya hak asasi warga negara untuk memilih. Hal ini yang memerlukan upaya lebih lanjut untuk mengantisipasinya.

Rekomendasi:

Pengaturan soal tahapan program dan jadwal kegiatan pilkada harus dibuat secara rasional dan harus ada ketentuan lebih lanjut untuk memastikan bahwa semua pihak terkait harus konsisten dengan Jadwal tahapan program dan kegiatan pilkada yang sudah dibuat.

2. PKPU Nomor 4 Tahun 2015 tentang Pemutakhiran Data Pemilih Pilkada

Peraturan KPU Nomor4 Tahun 2015 mengatur tentang pemutakhiran data pemilih dalam pilkada serentak. Secara umum, proses pemutakhiran data pemilih dilakukan secara bertahap dengan mekanisme verifikasi berlapis yang cukup ketat sebagaimana dapat disimak dalam tabel berikut.

Tabel III.3. Tahapan Pemutakhiran Data Pemilih Pilkada Berdasarkan PKPU No 4/2015

Tahapan	Kegiatan	Keterangan
Tahap pertama	Penyediaan Daftar Penduduk Potensial Pemilih Pemilihan (DP4) yang berbasis pada data kependudukan yang memenuhi syarat sebagai pemilih pada saat pemilihan diselenggarakan. Syarat yang dimaksud adalah penduduk berusia 17 tahun dan/atau telah atau sudah pernah menikah. Data ini dikonsolidasi, diverifikasi, dan divalidasi oleh pemerintah dan diserahkan kepada KPU.	DP4 ditetapkan Paling lambat 6 bulan sebelum hari pemungutan suara
Tahap kedua	Petugas Pemutakhiran Data Pemilih melakukan proses pemutakhiran data DP4 dan data pemilih pada pemilihan	Verifikasi faktual dilakukan selama 36 hari kerja; dan DPS

	terakhir dengan cara melakukan verifikasi faktual yang hasilnya kemudian ditetapkan sebagai Daftar Pemilih Sementara (DPS).	yang sudah ditetapkan diumumkan selama 10 hari untuk mendapat tanggapan masyarakat.
Tahap ketiga	Pemutakhiran terhadap DPS yang hasilnya kemudian ditetapkan sebagai Daftar Pemilih Tetap (DPT).	Ditetapkan paling lama 2 hari setelah KPU menerima perbaikan DPS dari PPK
Tahap keempat	Pemutakhiran DPT dengan menambahkan Daftar Pemilih Tambahan (DPTb-1) untuk mengakomodasi daftar pemilih yang tidak terdaftar dalam DPT tetapi memenuhi syarat sebagai pemilih.	Didaftarkan paling lambat 7 hari setelah pengumuman DPT
Tahap kelima	Jika masih terdapat penduduk yang tidak terdaftar dalam DPT dan DPTb-1 tapi memenuhi syarat sebagai pemilih, masih dapat dilayani untuk menggunakan hak pilihnya pada hari pemungutan suara dengan menggunakan KTP, KK, Paspor, atau kartu identitas lainnya, dan mereka dimasukkan dalam daftar pemilih tambahan 2(DPTb-2).	Apabila pemilih yang terdaftar dalam DPT dan DPTb-1 yang karena alasan tertentu tidak dapat menggunakan hak pilihnya di TPS yang sudah ditentukan, maka dapat menggunakan hak pilihnya di TPS lain yang masih berada dalam satu wilayah pemilihan, dan mereka dimasukkan dalam Daftar Pemilih Pindahan (DPPh).

Adapun mengenai rincian kriteria hak memilih pada individu, dalam Pasal 4 dijelaskan sebagai berikut:

a) tidak sedang mengalami gangguan jiwa;
b) tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan keputusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap;
c) berdomisili di daerah pemilihan paling kurang selama 6 (enam) bulan yang dibuktikan dengan KTP atau kartu identitas lain yang syah; dan
d) Tidak sedang menjadi anggota TNI dan Polri.

Berdasarkan pada kriteria di atas, kelompok-kelompok minoritas, seperti penyandang disabilitas dankelompok LGBT (lesbian, gay, biseksual, dan transgender), termasuk kelompok yang mempunyai hak memilih. PKPU Nomor 10 Tahun 2015 tentang Pemungutan dan Penghitungan Suara memuat ketentuan tentang mekanisme yang memudahkan mereka, terutama kelompok penyandang disabilitas, untuk menyalurkan haknya untuk memilih dijelaskan dalam.

Selanjutnya, dalam Pasal 10 Ayat (6) dijelaskan bahwa untuk menentukan DPT, Petugas Pemutakhiran Data Pemilih (PPDP) melakukan verifikasi (pencocokan dan penelitian/coklit) atas DPS, antara lain dengan cara:

- Mencoret data pemilih yang telah dipastikan tidak ada keberadaannya;
- Mencoret pemilih yang sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan keputusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap;
- Mencatat pemilih penyandang disabilitas.

Dengan demikian, ada kemungkinan*penduduk yang bekerja sebagai pekerja migran atau bekerja di luar kota/wilayah yang menjadi tempat domisilinya menjadi tereliminasi meskipun sebelumnya telah terdaftar dalam DPSsehingga hak pilihnya tidak terlayani*.

Namun demikian, masih terdapat ruang bagi pihak yang berkepentingan untuk menyampaikan usulan perbaikan terkait dengan informasi atau keterangan yang menentukan validitas data pemilih (Pasal 15). Rekapitulasi

hasil perbaikan DPS ditetapkan menjadi DPT melalui sebuah rapat pleno terbuka (Pasal 17). Selanjutnya, DPT diserahkan dalam bentuk *softcopy* dengan format PDF yang tidak dapat diubah, sehingga menjamin keamanan data.

Selain itu, Bawaslu dan KPU, serta Tim Kampanye Pasangan Calon dapat menyampaikan usulan perbaikan apabila menemukan kekeliruan dalam rekapitulasi DPT, tentunya dengan didukung oleh bukti-bukti autentik.Pemilih yang tidak terdaftar dalam DPT dapat mendaftar ke PPS untuk menjadi calon pemilih sejak 7 (tujuh) hari setelah DPT ditetapkan, dan mereka dimasukkan ke dalamDPTb-1. Selanjutnya, DPTb-1 juga dapat dikoreksi dalam sidang pleno oleh Bawaslu dan KPU apabila terdapat kekeliruan yang disertai dengan bukti otentik.

DPT dan DPTb-1 tidak dapat diubah dalam jangka waktu paling kurang 6 (enam) hari menjelang pemungutan suara, kecuali terdapat pemilih yang tidak memenuhi syarat, karena meninggal dunia, pindah domisili, alih status menjadi TNI atau anggota Kepolisian, terdaftar lebih dari 1 kali, terganggu kesehatan jiwanya, dan dicabut hak pilihnya berdasarkan keputusan pengadilan berkekuatan hukum tetap (Pasal 26).

Sementara itu, untuk pemilih yang sudah terdaftar dalam DPT maupun DPTb-1, tetapi karena alasan tertentu tidak dapat menggunakan hak pilihnya di TPS yang sudag ditentukan, dapat memberikan suara di TPS lain baik di provinsi atau kabupaten/kota yang sedang menyelenggarakan pemilihan dalam satu wilayah, dan mereka dicatat ke dalam Daftar Pemilih Pindahan (DPPh).

Alasan tertentu yang dimaksud di sini adalah:

(1) menjalankan tugas di tempat lain pada hari pemungutan suara;
(2) menjalani rawat inap di rumah sakit;
(3) menjadi tahanan (narapidana);
(4) tugas belajar;
(5) pindah domisili; dan
(6) tertimpa bencana alam (Pasal 28 Ayat (2) dan (3)).

Artinya, secara tidak langsung pasal ini mengatur tentang hak memilih narapidana. Akan tetapi jika mereka tidak tercantum dalam DPT dan DPTb-1, *apakah tersedia mekanisme komplain yang dapat memperjuangkan hak mereka sehingga dapat menyalurkan hak pilihnya?* Peraturan ini juga tidak secara tegas mengatur penggunaan hak memilih narapidana yang menjadi tahanan di rumah tahanan yang berlokasi di luar wilayah pemilihan.

Pasal 33 mengatur soal pengawasan oleh KPU Kabupaten/Kota terhadap pelaksanaan pemutakhiran data pemilih yang dilakukan oleh Panitia PemungutanSuara (PPS) dan Petugas Pemutakhiran Data Pemilih (PPDP). Selain itu juga terdapat Pasal 37 yang mengatur tentang pemutakhiran data pemilih di lembaga pemasyarakatan dan rumah sakit. Sebaiknya kedua pasal ini dapat meminimalisasi kemungkinan tidak tercantumnya narapidana atau tahanan dalam DPT atau DPTb-1.

Terkait dengan hak politik kelompok rentan lainnya, yaitu pengungsi, PKPU Nomor 4 Tahun 2015 ini telah mengakomodasi dalam Pasal 38. Pasal ini mengatur tentang pemutakhiran data pemilih pada penduduk yang terkena dampak bencana atau konflik, dan mengatur tentang pelayanan hak pilih penduduk di lokasi pengungsian.

Hal penting lainnya adalah bahwa PKPU Nomor 4 Tahun 2015 tentang Pemutakhiran Data Pemilih ini *tidak mengatur soal sengketa data pemilih dan mekanisme penyelesaiannya* yang dalam praktiknya dapat berimplikasi pada penundaan pelaksanaan pemungutan suara.

Rekomendasi:

1) Perlu adanya pengaturan mengenai tahapan pemutakhiran data pemilih tambahan bila terjadi penundaan pelaksanaan pemungutan suara secara menyeluruh. Karena dengan terjadinya penundaan, otomatis terjadi penambahan penduduk yang memenuhi syarat sebagai pemilih (berusia 17 tahun) dan hak pilih mereka perlu diakomodasi dalam pemutakhiran data pemilih.

2) Perlu adanya ketentuan yang mengatur penggunaan hak pilih narapidana yang menjadi tahanan di rumah tahanan yang berlokasi di luar wilayah pemilihan.

3) Perlu adanya ketentuan yang mengatur soal mekanisme penyelesaian sengketa data pemilih sehingga kemungkinan terjadinya penundaan pelaksanaan pemungutan suara yang berlarut-larut dapat diantisipasi dan terabaikannya hak memilih warga negara dapat dihindari.

3. PKPU Nomor 7 Tahun 2015 tentang Kampanye Pilkada

Peraturan KPU Nomor 7 tahun 2015 mengatur tentang kampanye pilkada serentak. Kampanye yang dimaksud dalam peraturan ini adalah kegiatan menawarkan visi, misi, dan program pasangan calon dan/atau informasi lainnya yang relevan, yang bertujuan meyakinkan pemilih yang dilakukan berdasarkan prinsip jujur, terbuka dan dialogis.

Adapun metode kampanye yang diatur di sini antara lain:

(1) debat publik dan debat terbuka antar pasangan calon;

(2) penyebaran bahan kampanye;

(3) penyebaran alat peraga kampanye;

(4) iklan kampanye di media massa;

(5) pertemuan terbatas;

(6) pertemuan terbuka dan dialog; dan

(7) kegiatan lain yang tidak melanggar larangan kampanye dan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Peraturan KPU ini juga menjelaskan bahwa berbagai pembiayaan metode kampanye di atas berasal dari APBD (1-4) dan dari masing-masing pasangan calon sendiri (5-7). Untuk memastikan kampanye pilkada berlangsung secara damai, netral, dan tidak mengganggu ketertiban umum, PKPU Nomor 7 Tahun 2015 telah mengatur antara lain:

Pertama, debat publik atau debat terbuka dalam kampanye dipandu oleh pihak yang bisa menjamin netralitas, yaitu dari kalangan professional atau akademisi yang berintegritas tinggi, jujur, simpatik dan mengedepankan nilai-nilai imparsialitas yang ditentukan oleh KPU (Pasal 22 Ayat (1)). Selain itu, penyelenggaraan debat publik juga memberi akses pada penyandang disabilitas (Pasal 22 Ayat (4)). Namun demikian, *materi debat publik belum memberi ruang pada visi dan misi pasangan calon tentang hak asasi manusia* (Pasal 22).

Kedua, terkait dengan kampanye melalui iklan di media massa (cetak/elektronik), KPU telah menentukan jumlah penanyangan, ukuran dan durasi kampanye masing-masing pasangan calon di media massa, dengan alokasi waktu yang sama dan berimbang bagi setiap pasangan calon. Hal ini untuk *menjamin prinsip netralitas/imparsialitas dalam penyampaian berita dan kampanye sesuai dengan KIHSP* (Pasal 32-36).

Ketiga, dalam Pasal 43 telah diatur terkait larangan melakukan pawai kendaraan bermotor di jalan raya bagi peserta kampanye yang menghadiri kampanye rapat umum. *Ketentuan ini adalah pembatasan yang dibenarkan berdasarkan alasan ketertiban umum dan keamanan.*

Keempat, Pasal 52-59 mengatur tentang pemberitaan dan penyiaran kampanye di media massa cetak/elektronik atau lembaga penyiaran publik/swasta agar dilakukan sesuai dengan prinsip perundang-undangan, kode etik jurnalistik, etikapenyiaran, dan menjunjung nilai imparsialitas (adil dan berimbang). Untuk memastikan hal tersebut, Pasal 60 mengatur tentang pengawasan oleh KPI dan Dewan Pers atas berbagai pemberitaan dan penyiaran di media, serta *pemberian sanksi bagi media yang terbukti melakukan pelanggaran* sesuai dengan kewenangan kedua institusi tersebut.

Kelima, terdapat aturan untuk menjamin netralitas peran pemerintah, pejabat negara, dan anggota TNI-Polri dalam arena kampanye.Pasal 61-62menjelaskan tentang kagiatan kampanye pemilihan yang dilakukan oleh pejabat negara dengan menggunakan izin cuti kampanye dengan syarat:

(1) izin cuti di luar tanggungan negara;

(2) tidak menggunakan fasilitas negara yang terkait dengan jabatannya untuk kampanye;

(3) durasi dan jadwal cuti mempertimbangkan keberlangsungan tugas penyelenggaraan pemerintahan daerah;dan

(4) pejabat negara/aparatur sipil negara dan kepala desa/lurah juga dilarang membuat keputusan atau tindakan yang menguntungkan dan/atau merugikan salah satu pasangan calon selama masa kampanye.

Sementara itu, Pasal 63 mengatur tentang peran pemerintah dan TNI-Polri sehingga dapat dipastikan netralitasnya dalam kampanye. Adapun Pasal 66-67 mengatur tentang larangan bagi pejabat negara, pejabat BUMN/BUMD, ASN, dan kepala desa/lurah serta perangkatnya untuk ikut terlibat dalam kampanye dan melakukan kegiatan yang mengarah pada keberpihakan pada salah satu pasangan calon sebelum, selama dan sesudan masa kampanye.

Keenam, PKPU Nomor 7 Tahun 2015 juga mengatur tentang larangan kampanye dalam bentuk kecurangan lainnya, seperti praktik politik uang yang belakangan kian marak melalui Pasal 69.

Berbagai pelanggaran terhadap larangan dalam kampanye tersebut dapat dikenai sanksi sebagaimana diatur dalam Pasal 70-79. Dalam Pasal 74 bahkan secara tegas dijelaskan bahwa pihak pasangan calon yang melakukan kecurangan dalam bentuk praktik politik uang dapat didiskualifikasi atau dikenai sanksi pembatalan sebagai pasangan calon dan dikenai sanksi pidana sesuai peraturan perundang-undangan. Sedangkan Pasal 75 mengatur tentang pemberian sanksi pidana bagi tim kampanye yang terlibat dalam praktik politik uang tersebut.

Meski PKPU Nomor 7 Tahun 2015 telah menjawab kerugian banyak pihak tentang absennya sanksi pidana bagi pelaku politik uang dalam kampanye sebagaimana yang tampak dalam UU Pilkada (UU Nomor 1 Tahun 2015 dan UU Nomor 8 Tahun 2015), masih menyisakan sejumlah catatan krusial.

Pertama, PKPU ini tidak secara tegas mengatur dan menjelaskan soal *jenis-jenis sumbangan atau bantuan lain untuk kampanye yang dilarang diterima*

oleh partai politik dan/atau gabungan partai politik yang mengusulkan pasangan calon dan pasangan calon perseorangan. Sehingga, hal ini berdampak pada tidak adanya kepastian yang menjamin transparansi dan akuntabilitas penyadang dana kampanye pasangan calon dan pasangan calon perseorangan.

Kedua, PKPU Nomor 7 Tahun 2015 juga tidak mengatur secara eksplisit *sejauh mana kegiatan kampanye pilkada dapat menjangkau dan dapat diakses oleh kelompok rentan dan minoritas* (lansia, mereka yang berada di tempat pengungsian/korban bencana, kelompok miskin, dll).

Rekomendasi:

1) Perlu adanya pengaturan lebih lanjut yang menjelaskan jenis-jenis sumbangan atau bantuan lain untuk kampanye yang dilarang diterima oleh partai politik dan/atau gabungan partai politik yang mengusulkan pasangan calon dan pasangan calon perseorangan. Dengan adanya ketentuan yang jelas mengenai hal tersebut, ada kepastian yang menjamin transparansi dan akuntabilitas penyandang dana kampanye pasangan calon dan pasangan calon perseorangan.
2) Perlu adanya ketentuan lebih lanjut yang mengatur keberadaan dan penggunaan posko sebagai salah satu alat peraga kampanye (APK).
3) Perlu ada ketentuan yang mengatur soal kegiatan kampanye pilkada yang dapat menjangkau kelompok rentan, terutama penduduk korban bencana di tempat pengungsian.

4. PKPU Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pencalonan dalam Pilkada dan PKPU Nomor 12 Tahun 2015 tentang Perubahan atas PKPU No 9 Tahun 2015

Pasal 3 menjelaskan tentang dua kategori calon yang menjadi peserta pilkada serentak, yaitu:(1) calon yang berasal dari partai politik atau gabungan partai politik yang telah ditetapkan sebagai peserta pemilihan; dan (2) calon perseorangan yang telah mendaftarkan diri dan memenuhi syarat untuk ditetapkan sebagai peserta pemilihan.

Pasal 4 mengatur soal persyaratan pencalonan gubernur/wakil gubernur dan bupati/wali kota dan wakil bupati/wakil walikota, yaitu antara lain:

a) Bertakwa kepada Tuhan YME;
b) setia kepada Pancasila, UUD 1945, cita-cita Proklamasi, dan NKRI;
c) berpendidikan paling rendah SMA/sederajat;
d) berusia paling rendah 30 (tiga puluh) tahun, untuk Calon Gubernur dan Wakil Gubernur dan 25 (dua puluh lima) tahun untuk Calon Bupati dan Wakil Bupati atau Calon Walikota dan Wakil Walikota;
e) mampu secara jasmani dan rohani; penduduk difabel diperbolehkan mendaftar sebagai calon kepala daerah (Ayat (2));
f) bagi calon yang pernah dijatuhi pidana penjara wajib memenuhi syarat sebagai berikut:

   (1) secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik sebagai mantan terpidana;

   (2) bukan sebagai pelaku kejahatan yang berulang.

   Kedua syarat ini tidak berlaku untuk mantan narapidana politik dan mereka yang pernah terpidana penjara karena alasan ringan (Ayat (4));

   (f1) bagi calon yang pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan

   pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap dan tidak bersedia secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik sebagai mantan terpidana, syarat yang harus dipenuhi adalah telah selesai menjalani pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun sebelum dimulainya jadwal pendaftaran;
g) tidak sedang dicabut hak pilihnya;
h) tidak pernah melakukan perbuatan tercela;
i) menyerahkan daftar kekayaan pribadi;
j) tidak sedang memiliki tanggungan utang;
k) tidak sedang dinyatakan pailit berdasarkan putusan pengadilan;
l) memiliki NPWP dan laporan pajak pribadi;

m) belum pernah menjabat sebagai Gubernur atau Wakil Gubernur, Bupati atau Wakil Bupati, atau Walikota atau Wakil Walikota selama 2 (dua) kali masa jabatan (penjelasan lebih lanjut dalam Ayat 7 dan 8);

n) belum pernah menjabat sebagai Gubernur, Wakil Gubernur, Bupati dan Walikota untuk Calon Wakil Gubernur, Calon Bupati, Calon Wakil Bupati, Calon Walikota atau Calon Wakil Walikota (penjelasan dalam Ayat 9);

o) berhenti dari jabatannya bagi Gubernur, Wakil Gubernur, Bupati, Wakil Bupati, Walikota atau Wakil Walikota yang mencalonkan diri di daerah lain sejak ditetapkan sebagai calon (penjelasan dalam Ayat 10);

p) tidak berstatus sebagai penjabat Gubernur, penjabat Bupati atau penjabat Walikota;

q) bagi anggota DPR, DPRD, dan DPD, memberitahukan pencalonannya kepada pimpinannya dan mengundurkan diri;

r) mengundurkan diri sebagai anggota TNI/Polri dan PNS;

s) mengundurkan diri sebagai pejabat atau pegawai pada BUMN dan BUMD;

t) berhenti sebagai Anggota KPU di berbagai tingkatan dan Bawaslu/Panwaslu di berbagai tingkatan sebelum pembentukan PPK dan PPS.

Seluruh kriteria mengenai persyaratan calon ini mengacu pada PKPU Nomor 12 Tahun 2015 yang merupakan perubahan atas PKPU Nomor 9 Tahun 2015. Berbeda dengan peraturan sebelumnya, dalam PKPU Nonor12 Tahun 2015, *kriteria yang mengharuskan bahwa pasangan calon tidak memiliki konflik kepentingan dengan petahana ditiadakan.* Hal ini sejalan dengan amanat putusan MK yang membatalkan ketentuan tersebut. Padahal semula ketentuan itu dimaksudkan untuk membendung politik dinasti. Selain itu, bagi anggota DPR, DPD, dan DPRD yang mencalonkan diri tidak hanya wajib melapor kepada pemimpinnya, tetapi juga harus mengundurkan diri.

Selanjutnya, Pasal 5 PKPU Nomor 7 Tahun 2015 mengatur persyaratan pencalonan. Partai politik atau gabungan partai politik yang mengajukan

pasangan calon memperoleh paling sedikit 20 persen kursi di DPRD atau 25 persen akumulasi perolehan suara sah dalam pemilu terakhir. Masing-masing parpol dan gabungan parpol hanya dapat mengajukan 1 (satu) pasangan calon. Dalam hal ini, antara satu parpol dengan parpol lainnya dapat berkoalisi untuk mengajukan satu calon (Pasal 6).

Terkait dengan calon perseorangan, Pasal 8 PKPU Nomor 12 Tahun 2015 menjelaskan mengenai persyaratan pencalonan berupa jumlah angka dukungan dan persebarannya yang didasarkan pada*data agregat kependudukan per kecamatan dari kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam negeri yang disampaikan kepada KPU*. Hal ini merupakan revisi dari peraturan sebelumnya (PKPU Nomor 9 Tahun 2015) yang menjelaskan persyaratan pencalonan berupa jumlah dukungan yang didasarkan atas data jumlah penduduk yang disampaikan oleh pemerintah provinsi atau pemerintah kabupaten/kota yang diminta secara tertulis oleh KPU.

Berdasarkan persyaratan jumlah dukungan tersebut, dijelaskan bahwa bagi calon perseorangan untuk Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur adalah:

a) provinsi dengan jumlah penduduk sampai dengan 2.000.000 jiwa harus didukung paling sedikit 10 persen;
b) provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 2.000.000 jiwa sampai dengan 6.000.000 (enam juta) jiwa harus didukung paling sedikit 8,5 persen;
c) provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 6.000.000 (enam juta) jiwa sampai dengan 12.000.000 jiwa harus didukung paling sedikit 7,5 persen;
d) provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 12.000.000 jiwa harus didukung paling sedikit 6,5 persen persen.

Jumlah dukungan tersebut tersebar di lebih dari 50 persen jumlah kabupaten/kota di provinsi yang bersangkutan (Pasal 9).

Sedangkan bagi calon perseorangan untuk pemilihan bupati dan wakil bupati/wali kota dan wakil walikota adalah:

a) kabupaten/kota dengan jumlah penduduk sampai dengan 250.000 jiwa harus didukung paling sedikit 10 persen;

b) kabupaten/kota dengan jumlah penduduk lebih dari 250.000 sampai dengan 500.000 jiwa harus didukung paling sedikit 8,5 persen;

c) kabupaten/kota dengan jumlah penduduk lebih dari 500.000 (lima ratus ribu) sampai dengan 1.000.000 jiwa harus didukung paling sedikit 7,5 persen;

d) kabupaten/kota dengan jumlah penduduk lebih dari 1.000.000 jiwa harus didukung paling sedikit 6,5 persen.

Jumlah dukungan tersebut harus tersebar di lebih dari 50 persen jumlah kecamatan di kabupaten/kota yang bersangkutan (Pasal 10).

Untuk mendaftarkan diri, pasangan calon perseorangan wajib menyerahkan dokumen dukungan pencalonan berupa surat pernyataan dukungan yang dilampiri dengan fotokopi kartu identitas kependudukan dan rekapitulasi jumlah dukungan. Adapun penyerahan dokumen dukungan tersebut dilakukan dengan memperhatikan jadwal dalam Peraturan KPU tentang Tahapan, Program, dan Jadwal Kegiatan Pilkada (Pasal 12-14).

Lebih jauh, Pasal 37 PKPU Nomor 9 Tahun 2015 mengatur tentang masa pendaftaran pasangan calon yang hanya berlangsung selama 3 hari, terhitung sejak hari terakhir pengumuman. Masa pendaftaran yang singkat ini memerlukan antisipasi sejak jauh hari pasangan calon yang akan mendaftarkan diri, terlebih bagi calon perseorangan, karena harus menyiapkan kelengkapan dokumen dukungan sebagai syarat untuk mendaftar.

Sementara itu Pasal 38 menjelaskan bahwa pendaftaran pasangan calon yang berasal dari parpol atau gabungan parpol harus mendapatkan persetujuan dari pimpinan partai politik tingkat pusat (DPP).

Ketentuan ini dianggap sebagai pemicu suburnya politik uang dalam mekanisme tahap awal pencalonan melalui apa yang disebut sebagai

pemberian mahar politik. Para pasangan calon akan berlomba-lomba memberikan mahar politik kepada DPP agar mendapat persetujuan politik.

Kecenderungan masih kuatnya politik transaksional dalam tahapan pencalonan inilah yang menyebabkan politik biaya tinggi sehingga pada gilirannya terjadi kelangkaan calon yang maju mendaftar dalam arena pilkada.

Pasal 68 mengatur tentang penyampaian tentang keputusan pemberhentian oleh pejabat berwenang terhadap anggota DPR, DPD, DPRD, TNI/Polri, PNS, KPU/KPUD, dan BUMN/BUMD yang mencalonkan diri. Penyampaian tersebut dilakukan maksimal 60 hari setelah yang bersangkutan ditetapkan sebagai calon.

Pasal 77-86 mengatur tentang penggantian pasangan calon bagi calon yang berhalangan tetap atau meninggal dunia. Apabila calon pengganti tidak memenuhi syarat, pimpinan parpol atau gabungan parpol tidak dapat mengusulkan calon atau pasangan calon pengganti. Apabila hal ini menyebabkan terdapat kurang dari dua pasangan calon, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota membuka kembali pendaftaran pasangan calon selama tiga hari.

Pasal 87-88 menjelaskan tentang larangan melakukan politik uang dan pemberian sanksi bagi yang melanggar. Pasal ini mengatur mengenai larangan parpol atau gabungan parpol menerima imbalan dalam bentuk apapun terkait dengan proses pencalonan. Begitupula setiap orang atau lembaga dilarang memberi imbalan apapun terkait proses pencalonan dalam pilkada. Apabila terbukti memberi atau menerima imbalan, maka dikenai sanksi pembatalan bagi pasangan calon atau larangan mengajukan calon pada periode berikutnya bagi parpol atau gabungan parpol yang melakukannya.

Pada Pasal 89-92 dijelaskan soal penundaan pelaksanaan pemungutan suara yang dapat terjadi karena calon atau pasangan calon berhalangan tetap. Situasi demikian menyebabkan pemungutan suara tidak dapat dilaksanakan pada hari pemungutan suara yang telah ditentukan. Selanjutnya KPU dapat menetapkan penundaan seluruh tahapan dan pemilihan diselenggarakan pada

pemilihan berikutnya. *Pada titik ini, perlu peraturan yang lebih spesifik dan tegas untuk dapat mengantisipasi terjadinya situasi demikian.*

Pasal 94-95 menjelaskan tentang penyelesaian sengketa tata usaha negara pemilihan. *Terjadinya sengketa TUN pemilihan dapat berimplikasi pada terjadinya penundaan yang kemudian juga menyebabkan hak asasi warga negara terabaikan.*Hal ini menjadi isu hak asasi manusia yang dapat dikaji lebih jauh.

Rekomendasi:

1) Perlu ada pengaturan yang lebih tegas dan rinci soal pengunduran diri kepala daerah yang mencalonkan diri kembali baik di wilayah pemilihan yang sama maupun di wilayah pemilihan yang berbeda.
2) Perlu ada ketentuan yang lebih tegas lagi terkait dengan pencalonan pasangan calon yang berasal dari parpol yang tengah mengalami konflik (dualisme/ kepengurusan terbelah)

5. PKPU Nomor 10 Tahun 2015 tentang Pemungutan dan Penghitungan Suara dalam Pilkada

Secara garis besar, Peraturan KPU Nomor 10 Tahun 2015 memuat beberapa ketentuan yang dapat dibagi ke dalam beberapa bagian, yaitu:

(1) Ketentuan umum;

(2) Persyaratan dan kategori pemilih;

(3) Mekanisme pemungutan suara;

(4) Penghitungan suara;

(5) Pemungutan suara ulang dan penghitungan suara ulang;

(6) Penundaan, pemungutan suara lanjutan dan susulan; dan

(7) Ketentuan lain.

Jika kita menyimak pasal demi pasal, terdapat beberapa ketentuan yang menarik untuk dicermati lebih jauh.

Pertama, dalam Pasal 6-13 dijelaskan ketentuan mengenai persyaratan dan kategori pemilih. Pemilih yang berhak menggunakan suaranya di TPS adalah pemilih yang tercatat di dalam Daftar Pemilih Tetap (DPT), Daftar Pemilih Tambahan 1 (DPTb-1), Daftar Pemilih Pindahan (DPPh), dan Daftar Pemilih Tambahan 2 (DPTb-2), dengan jumlah pemilih untuk setiap TPS maksimal 800 orang. Berdasarkan hasil amatan, terdapat beberapa catatan yang perlu menjadi perhatian, yaitu bahwa:

- Warga yang memenuhi syarat sebagai pemilih tapi tidak tercatat baik dalam DPT maupun DPTb-1 memang dapat terakomodasi melalui DPTb-2 dengan menunjukkan kartu identitas yang sah (KTP/KK/Paspor/SIM, dll), dengan syarat yang bersangkutan hanya dapat menggunakan hak pilihnya di TPS yang sesuai dengan alamat yang tertera pada kartu identitasnya tersebut. *Artinya, warga yang memenuhi syarat sebagai pemilih tetapi tidak tercatat dalam DPT dan DPTb-1, dan karena alasan tertentu sedang berada di tempat lain, tidak bisa menggunakan hak pilihnya di TPS setempat, kendati TPS tersebut masih berada dalam satu wilayah pemilihan.*
- Pemilih yang tercatat baik dalam DPT maupun DPTb-1 tetapi pada hari pelaksanaan pemungutan suara, yang karena alasan tertentu tidak dapat memberikan suaranya di TPS yang telah ditentukan, maka dia dapat memberikan suaranya di TPS lain dalam satu provinsi atau kab/kota yang berada dalam satu wilayah pemilihan, dan tercatat ke dalam DPPh. *Ketentuan dalam peraturan ini tidak mengatur penggunaan hak pilih bagi pemilih, yang karena alasan tertentu tidak dapat memberikan suaranya di TPS yang telah ditentukan, untuk menggunakan hak pilihnya jika kabupaten/kota atau provinsi tempat dia berada saat itu adalah wilayah pemilihan yang berbeda.*

Kedua, dalam Pasal 13-42 terdapat penjelasan mengenai ketentuan mekanisme pemungutan suara, yang meliputi:

(1) penyampaian pengumuman pemungutan suara melalui surat undangan pemilih (formulir C6-KWK), termasuk dalam hal ini *memberikan kemudahan bagi pemilih penyandang disabilitas*;

(2) mekanisme penyiapan TPS dengan rincian persyaratan dan ketentuan mengenai tempat, lokasi, luas/ukuran TPS, dan tata letaknya tempat, termasuk dalam hal ini mempertimbangkan *kemudahan bagi pemilih penyandang disabilitas* untuk menjangkau lokasi TPS, dan *menjamin setiap pemilih dapat memberikan suaranya secara umum, bebas, langsung, dan rahasia*;

(3) Perlengkapan pemungutan dan penghitungan suara (logistik pilkada). Logistik pilkada yang di antaranya mengatur soal jumlah surat suara untuk setiap TPS *sudah mempertimbangkan kemungkinan adanya pemilih tambahan.* Untuk mengantisipasi hal tersebut, disediakan surat suara cadangan sebanyak 2,5 persen dari jumlah DPT pada satu TPS. Dalam ketentuan ini juga dijelaskan pengaturan adanya informasi tentang visi-misi, program, dan biodata calon/pasangan calon sebagai bagian dari logistik penyelenggaraan pemungutan suara;

(4) Pembagian tugas KPPS dan anggotanya termasuk diantaranya *memastikan penggunaan hak pilih pemilih penyandang disabilitas;*

(5) Kegiatan pelaksanaan pemungutan suara, yang antara lain memuat pengaturan tentang kewajiban memprioritaskan pemilih penyandang disabilitas, ibu hamil, dan lansia, serta pemberian bantuan (pendampingan) oleh petugas KPPS terhadap pemilih penyandang disabilitas dalam proses pemberian suara. Selain itu, adanya *peraturan yang menjamin kerahasiaan pemungutan suara, suatu hal yang sejalan dengan prinsip pemilihan umum yang bebas, rahasia, jujur dan adil.*

Ketiga, dalam Pasal 43-58 diatur soal tahapan penghitungan suara, antara lain mencakup kegiatan persiapan penyiapan sarana dan prasarana, pencatatan

surat suara, pembagian tugas, pelaksanaan penghitungan suara, dan pengumuman penghitungan suara.

Tahapan penghitungan suara sebagaimana diatur dalam aturan ini *telah memenuhi prinsip transparansi dan kejujuran (fairness) karena proses penghitungan dilakukan secara terbuka* dengan menghadirkan para pihak yang berkepentingan (saksi, pemantau/pengawas, petugas KPPS, masyarakat/pemilih) dan mekanisme penghitungan yang terstruktur, serta ada ruang/mekanisme untuk menyampaikan keberatan (*complain*) baik dari pasangan calon, saksi, pengawas/PPL, atau masyarakat/pemilih, dan proses penyelesaiannya, apabila terdapat prosedur penghitungan suara yang tidak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Setelah penghitungan selesai, hasil penghitungan di TPS diumumkan secara terbuka dan dikirim ke PPK dan KPU Kabupaten/Kota pada hari pemungutan suara. Setelah melalui proses pemindaian, KPU Kabupaten/Kota kemudian mengirim hasil penghitungan suara tersebut ke KPU melalui sistem informasi penghitungan suara. Tentunya hal ini untuk *menjamin keamanan hasil penghitungan suara karena terhindar dari berbagai bentuk upaya untuk memanipulasi/penggelembungan* penghitungan suara.

Keempat, dalam Pasal 59-75 dijelaskan ketentuan mengenai pemungutan suara ulang dan penghitungan suara ulang, termasuk yang dilakukan pascaputusan MK. Khusus mengenai pemungutan suara ulang dan penghitungan suara ulang yang dilakukan pascaputusan MK, terdapat pasal yang mengatur tenggat waktu pelaksanaannya berdasarkan putusan MK tersebut dan perencanaan anggarannya.

Pelaksanaan pemungutan dan penghitungan suara ulang, dengan atau tanpa putusan MK, dilakukan sebagaimana pelaksanaan pemungutan suara dan penghitungan suara sebelumnya, tapi tanpa disertai adanya kampanye. Ketentuan ini bagian dari *upaya untuk menjamin kemurnian suara warga negara.*

Kelima, Pasal 76-80 mengatur soal mekanisme penundaan pemungutan suara dan pemungutan suara lanjutan dan susulan. Hal ini dilakukan bilamana

terjadi situasi yang berpotensi mengganggu kelangsungan proses pemungutan suara. Pada bagian ini juga diatur mengenai tenggat waktu pelaksanaan pemungutan suara lanjutan dan susulan, yaitu paling lambat 10 (sepuluh) hari setelah hari pemungutan suara.

Keenam, pada bagian akhir peraturan ini terdapat ketentuan lain yang mengatur:

(1) mekanisme pemungutan suara untuk pasien di rumah sakit/puskesmas dan petugas medis serta karyawan rumah sakit/puskesmas tersebut, yang karena kondisi tubuh dan pekerjaannya tidak dapat memberikan suara di TPS asal;

(2) mekanisme pembentukan TPS oleh KPU Kabupaten/Kota pada lembaga pemasyarakatan untuk melayani pemilih yang sedang menjalani pidana penjara;

(3) mekanisme pemberian alat bantu pemungutan suara bagi pemilih tuna netra;

(4) penjelasan mekanisme penyusunan administrasi pemilihan yang bertumpu pada nilai-nilai yang bertumbuh di masyarakat Papua dan Papua Barat terkait pengunaan hak pilih masyarakat setempat.

Rekomendasi:

Berdasarkan elaborasi atas pasal demi pasal dalam PKPU Nomor 10 Tahun 2015 di atas, maka terdapat beberapa hal yang menjadi perhatian dalam merevisi UU Pilkada dan peraturan turunannya, yaitu sebagai berikut:

1) Perlu adanya ketentuan lebih lanjut mengenai mekanisme pemberian suara bagi warga negara yang memenuhi syarat sebagai pemilih tetapi tidak tercatat dalam DPT dan DPTb-1, dan karena alasan tertentu sedang berada di tempat lain, sehingga dapat menggunakan hak pilihnya di TPS setempat, baik TPS tersebut masih berada dalam satu wilayah pemilihan yang sama atau berada di wilayah pemilihan yang berbeda.

2) Perlu adanya ketentuan lebih lanjut mengenai mekanisme pemberian suara bagi pemilih yang tercatat baik dalam DPT maupun DPTb-1 tetapi pada hari pelaksanaan pemungutan suara karena alasan tertentu tidak dapat memberikan suaranya di TPS yang telah ditentukan, agar dapat memberikan suaranya di TPS lain baik dalam satu provinsi atau kabupaten/kota yang berada dalam satu wilayah pemilihan atau di TPS lain dalam satu provinsi atau kabupaten/kota dalam wilayah pemilihan yang berbeda.

3) Perlu adanya pengaturan yang lebih tegas mengenai waktu tenggat penundaan pelaksanaan pemungutan suara, meskipun peraturan ini sudah menetapkan bahwa penundaan paling lama 10 (sepuluh) hari setelah hari pemungutan suara.

IV

TEMUAN PANTAUAN PILKADA 2015

Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) mengambil peran dalam Pemantauan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) Serentak 2015. Tujuan utamanya lebih berkonsentrasi pada pengamatan secara cermat aspek penghormatan, penegakan, dan pemajuan hak asasi manusia dalam pelaksanaan Pilkada 2015 sebagai indikator penting peningkatan kualitas kehidupan berdemokrasi di Indonesia.

Hasil dari pemantauan ini adalah penyusunan sejumlah pandangan dan rekomendasi untuk memperbaiki kebijakan dan pelaksanaan pemilu dan pilkada selanjutnya yang akan disampaikan kepada pemerintah dan lembaga-lembaga penyelenggara pemilihan umum/pemilihan kepala daerah. Secara umum hasil pelaksanaan pantauan tersebut adalah sebagai berikut :

A. Jaminan Hak Memilih dan Dipilih

Hak warga negara untuk dipilih dan memilih, secara langsung, terbuka, dan tanpa diskriminasi dalam pilkada dijamin oleh undang-undang. Dikarenakan aspek ini sangat luas, maka dalam pemantauan Pilkada 2015, Komnas HAM akan memberi perhatian khusus pada beberapa hal berikut:



Koordinasi Komnas HAM RI dengan Kementerian Dalam Negeri RI terkait Data Kependudukan dan Pelaksanaan Pilkada 2015 dengan Kementerian Dalam Negeri RI

1. Manipulasi Data Pemilih

Permasalahan klasik dari data pemilihan adalah banyaknya pemilih ganda, pemilih yang belum cukup umur, pemilih yang sudah meninggal dunia, tenaga kerja Indonesia (TKI) tidak masuk dalam daftar pemilih, dan banyak permasalahan lainnya. Hal ini menjadi isu yang muncul setiap pelaksanaan pemilihan umum dan tidak pernah ada solusi yang tepat untuk menyelesaikannya.

Dampak dari permasalahan ini adalah adanya pihak-pihak yang memanfaatkan dan mengambil keuntungan, dengan memanipulasi data tersebut. Pemuktakhiran data pemilih mulai dari Daftar Penduduk Potensial Pemilih Pemilu (DP4), Daftar Pemilih Sementara (DPS), hingga menjadi Daftar Pemilih Tetap (DPT), tidak dapat menjaring semua permasalahan tersebut. Sehingga pada hari pelaksanaan pilkada, kekurangan ini dimanfaatkan oleh pihak-pihak yang ingin mengambil keuntungan.

Beberapa wilayah memiliki keunikan dalam permasalahan data pemilih ini, seperti di wilayah Jawa Barat yang merupakan salah satu wilayah penyalur tenaga kerja Indonesia (TKI) khususnya di Kabupaten Cianjur. Di Jawa Barat, Tim Komnas HAM mendapatkan fakta bahwa nama-nama TKI tidak masuk dalam DPT, yang jumlahnya mencapai 110.000 orang untuk Kabupaten Indramayu dan 15.000 untuk Kabupaten Cianjur.

Hampir sama dengan kejadian di Cianjur dan Indramayu, di Kabupaten Sambas, Kalimantan Barat, dan wilayah lainnya yang 50 persen dari jumlah DPT-nya merupakan TKI, para TKI tidak menggunakan hak pilih mereka karena sedang berada di luar negeri. Hal yang sama juga terjadi di Desa Kubangga, Kecamaan Teluk Kramat, Kabupaten Sambas. Di daerah itu, 60 persen warganya merantau ke luar negeri menjadi TKI.

Selain TKI, pekerja perkebunan di Kabupaten Bengkayang yang jumlahnya mencapai 12.000 orang, juga tidak terdaftar dalam DPT Pilkada. Sementara, saat Pemilu Legislatif dan Pemilu Presiden, mereka diberikan hak pilih. Perbedaan kebijakan dari penyelenggara pilkada ini juga menjadi pertanyaan, apakah mereka hanya menjadi komoditas untuk kepentingan politik.



Pantauan tim Komnas HAM di Lokasi Perbatasan di TPS 05 Desa Kubangga, Kec. Teluk Kramat, Kabupaten Sambas Suasana Pemilihan yang Sepi Karena Warganya Banyak Menjadi TKI. (Dok Komnas HAM)

KPU Cianjur beralasan bahwa penyebab tidak terakomodasinya data TKI/TKW dalam DPT karena tidak mau dianggap mengeluarkan data fiktif (pemilih telah pindah domisili di luar negeri karena telah meninggalkan daerahnya lebih dari 1 tahun), sehingga KPU Cianjur tidak memasukkan nama mereka dalam DPT.

Terkait mengenai tidak diberikannya hak pilih bagi 12.000 pekerja perkebunan asal Jawa, Sumatera, dan Kalimantan yang berada di Kabupaten Bengkayang, dikarenakan yang bersangkutan tidak memiliki dokumen kependudukan Kabupaten Bengkayang. Sedangkan surat domisili tidak dijadikan dasar dalam menetapkan DPT.

Permasalahan dalam DPT diduga muncul karena data yang ada di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil (Disdukcapil) tidak dikonversikan dengan data yang ada di Kementerian Dalam Negeri. Kemendagri mendasarkan data pada KTP elektronik (KTP-el), sementara warga yang memenuhi syarat menjadi pemilih belum sepenuhnya memiliki KTP-el. Selain itu, dalam Sistem Informasi Data Pemilih (Sidalih) kerap memunculkan data ganda.

Tak hanya itu, pemutakhiran data dari petugas Pencocokan dan Penelitian (Coklit) juga tidak berjalan dengan baik di lapangan, sehingga banyak nama yang tidak memenuhi syarat pemilih, pada akhirnya bisa lolos atau tidak dapat tersaring dengan sempurna. Dapat dikatakan, permasalahan ini bukan hanya pada administrasi saja, akan tetapi juga diikuti dengan tidak profesionalnya penyelenggara pilkada dalam mempersiapkan semua tahapan pemilihan.

2. Penggelembungan Suara Akibat Mobilisasi/Migrasi Pemilih

Terjadi penggelembungan suara yang dilakukan dengan cara migrasi/mobilisasi pemilih guna memenangkan salah satu pasangan calon. Tindakan tersebut umumnya dilakukan oleh petugas Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS) dengan cara tidak melakukan pengecekan data pemilih dengan surat pemberitahuan memilih (biasa disebut surat undangan), melakukan pengarahan untuk memilih salah satu pasangan calon, dan memberikan surat undangan kepada pemilih lebih dari 1 untuk melakukan pemilihan di TPS yang berbeda-beda.

Upaya penggelembungan suara juga dilakukan oleh penyelenggara pilkada di Kabupaten Sumenep dengan cara memfotokopi formulir C1 berulangkali. Manipulasi terjadi karena tidak adanya pengawas yang berada di tempat pemungutan suara (TPS) tersebut, sehingga KPPS dapat leluasa melakukan manipulasi suara.

Tujuan lain dalam manipulasi suara/mobilisasi pemilih adalah untuk meningkatkan partisipasi masyarakat yang melaksanakan pemilihan (khususnya yang berada di daerah tapal batas). Fakta yang ditemukan oleh Tim Komnas HAM terjadi di Desa Bobaneigo, yang pada akhirnya memicu sengketa antara Kabupaten Halmahera Utara dengan Kabupaten Halmahera Barat. Momentum pilkada ternyata dijadikan dasar dalam mengklaim bahwa masyarakat yang mendukung Desa Bobaneigo masuk dalam Kabupaten Halmahera Utara juga banyak.



Bukti 3 (Tiga) surat undangan untuk Sdr. Rustam Kahar di 3 (Tiga) TPS berbeda yaitu TPS 02, TPS 07, dan TPS 04 Desa Bobaneigo Kabupaten Maluku Utara.

Modus lainnya adalah dengan menggunakan formulir C6 milik orang lain. Tim Komnas HAM menemukan ada empat orang yang memilih dengan menggunakan formulir C6 milik orang lain. Seperti yang terjadi di TPS 1 Galaydobo, Kepulauan Aru, dan juga TPS 10 Siwalima.

Upaya mobilisasi/migrasi pemilih dari luar wilayah banyak terjadi di TPS-TPS yang terletak di perbatasan wilayah, saat salah satu wilayahnya menyelenggarakan pilkada sedangkan wilayah tetangganya tidak. Salah satu wilayah yang menjadi perhatian penyelenggara maupun pengawas pilkada dengan prediksi akan terjadi upaya mobilisasi/migrasi adalah di Kabupaten Nabire.

Kabupaten Nabire letaknya sangat strategis, karena menjadi pintu masuk dari beberapa kabupaten, seperti Kabupaten Dogiai, Kabupaten Deiai, dan Kabupaten Paniai. Ketiga Kabupaten tersebut merupakan pecahan dari Kabupaten Nabire, sehingga banyak masyarakatnya yang masih memiliki KTP Kabupaten Nabire. Seluruh masyarakat yang akan menuju ke tiga kabupaten pemekaran tersebut, baik melalui darat maupun udara, harus melalui Kabupaten Nabire terlebih dahulu.

Hingga selesai pelaksanaan pilkada, Tim Komnas HAM tidak mendapatkan informasi apakah ditemukan atau tidak mobilisasi/migrasi pemilih dari luar Kabupaten Nabire. Informasi terkait dengan permohonan gugatan di

Mahkamah Konstitusi yang diajukan pasangan calon setelah penetapan pemenang pilkada masih belum diketahui isi dari pemohonannya, apakah mobilisasi/migrasi pemilih masuk dalam materi permohonan.

Fakta terkait penggelembungan data penduduk ini juga ditemukan oleh Tim Komnas HAM di Distrik Kurima, Kabupaten Yahukimo. Pada salah satu TPS tercatat DPT sebanyak 566, tetapi jika melihat kondisi kampung tersebut, jumlah penduduk yang memenuhi syarat untuk memilih tidak mencapai anggka sesuai dengan DPT.

Temuan awal Komnas HAM ini sama seperti temuan pada pemilu legislatif dan pemilu presiden, yang menunjukkan adanya dugaan tindakan sejumlah bupati/wali kota terutama di Provinsi Papua dengan maksud untuk menggelembungkan jumlah penduduk guna memenuhi persyaratan pemekaran wilayah Daerah Otonomi Baru, peningkatan Dana Alokasi Umum (DAU) di Departemen Dalam Negeri, dan kepentingan pejabat kepala daerah bupati/wali kota dan gubernur dalam pemilu dan pilkada.

Indikasi kejahatan demografi tersebut diperkuat data bahwa di beberapa tempat telah terjadi adanya kejanggalan yang menyebabkan "meledaknya" jumlah penduduk. Misalnya di Distrik Walelagama sebelum pemekaran pada 2009 jumlah penduduk hanya 14.000 jiwa dan setelah dimekarkan menjadi 5 (lima) distrik penduduknya justru bertambah menjadi 25.000 orang.

Demikian halnya Kabupaten Jayawijaya, pada saat pemekaran 2007 jumlah penduduknya 200.000 jiwa, akan tetapi setelah dimekarkan menjadi 5 kabupaten tetap penduduknya sejumlah 200.000 jiwa.

Sedangkan, Kabupaten Nduga saat Pemilu Gubernur 2011 jumlah penduduknya sejumlah 68.000 dan saat ini bertambah menjadi 195.000 jiwa hanya dalam waktu 3 (tiga) tahun. Paling mencolok adalah penambahan jumlah penduduk Provinsi Papua hingga sebanyak 2.000.000 hanya dalam kurun 5 (lima) tahun, yaitu 2009 hanya 3.210.000 tapi pada saat ini mencapai 5.315.402 orang.

Meskipun berdasarkan ketentuan Pasal 27 Ayat (1) UU No 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia memberikan keleluasaan kepada setiap warga negara Indonesia berhak untuk secara bebas bergerak, berpindah, dan bertempat tinggal dalam wilayah negara Republik Indonesia, akan tetapi administrasi dan dokumen kependudukan juga tetap harus dilakukan sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku.

Tanggung jawab utama untuk penyelenggaraan administrasi kependudukan berada di gubernur, bupati/wali kota. Berdasakan ketentuan Pasal 7 dan 8 UU Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan UU Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan memberikan mandat kepada gubernur dan bupati/wali kota untuk menyajikan data kependudukan yang berasal dari data kependudukan yang telah dikonsolidasikan dan dibersihkan oleh kementerian yang bertanggung jawab dalam urusan pemerintahan dalam negeri.

Dengan demikian, jika terjadi praktik kejahatan demografi dengan adanya penggelembungan jumlah penduduk dan/atau jumlah penduduk tidak sesuai dengan kondisi riilnya, maka baik Kementerian Dalam Negeri, gubernur dan bupati/wali kota dapat dimintai pertanggungjawaban sesuai dengan hukum.

Pasal 94 secara jelas telah mengatur sanksi pidana, yaitu, *"*Setiap orang yang memerintahkan dan/atau memfasilitasi dan/atau melakukan manipulasi Data Kependudukan dan/atau elemen data Penduduk sebagaimana dimaksud dalam Pasal 77 dipidana dengan pidana penjara paling lama 6 (enam) tahun dan/atau denda paling banyak Rp 75.000.000,00 (tujuh puluh lima juta rupiah)."

3. Turunnya Tingkat Partisipasi Pemilih

Angka capaian partisipasi pemilih dalam penyelenggaraan pilkada mengalami penurunan dan tidak mencapai target yang ditetapkan oleh penyelenggara pilkada di beberapa wilayah. Tim melihat banyak faktor penyebab terjadinya hal tersebut. Faktor tersebut antara lain:

a) Pemilih kurang mengenal pasangan calon, dikarenakan Alat Peraga Kampanye (APK) yang disediakan oleh KPU jumlahnya terbatas, yaitu

dengan ketentuan untuk wilayah kabupaten/kota disediakan 5 baliho, 2 spanduk di setiap desa, dan 20 di setiap kecamatan. Bahan kampanye yang diberikan ke pasangan calon untuk disebarkan ke setiap kepala keluarga mencakup poster, gambar, visi misi, biodata, profile. Iklan kampanye dan sosialisasi melalui media elektronik, radio dan media masa. Pada Hari H, APK akan ditempel di masing-masing TPS yang berisi biodata dan visi misi dari masing-masing pasangan calon;

b) APK yang sudah rusak, baik disengaja atau tidak, kemudian tidak dengan segera diganti oleh penyelenggara pilkada, sehingga informasi mengenai pasangan calon tersebut menjadi sedikit;

c) Adanya langkah hukum dari beberapa pasangan calon yang tidak memenuhi syarat, kemudian diputuskan untuk diikutsertakan dalam Pilkada Serentak 2015;

d) Persoalan lain yang mengemuka adalah pelaksanaan pemilihan suara ulang (PSU). Pemilihan suara ulang dilakukan pada beberapa TPS, salah satunya di Kabupaten Aru, Maluku, yang di daerah itu ditemukan kecurangan. Panwaslu memang memberikan rekomendasi kepada KPU untuk melakukan pemilihan suara ulang (PSU) pada TPS-TPS yang ditemukan kecurangan. PSU dilaksanakan pada hari biasa yang tidak mengambil hari libur, sehingga ada keengganan masyarakat untuk datang ke TPS. Selain itu, antusiasme masyarakat untuk datang lagi ke TPS juga sudah menurun dan lebih memilih untuk beraktivitas seperti biasa.

4. Hambatan dan Pembatasan Dalam Hak Dipilih dan Memilih

TPS Khusus hanya ada di lembaga pemasyarakatan atau rumah tahanan. Dalam penyelenggaraan Pilkada Serentak 9 Desember 2015, keberadaan TPS Khusus di rumah sakit ditiadakan. Pemilihan dilakukan di TPS sekitar rumah sakit yang merupakan TPS penyangga.

Pasien dan/atau keluarga pasien yang akan menggunakan hak pilihnya harus menyertakan formulir A5. Sementara untuk petugas rumah sakit yang akan

menggunakan hak pilihnya harus menyertakan formulir C6. Dalam pelaksanaannya juga terdapat pembatasan, baik dari segi waktu maupun ketersediaan surat suara di TPS penyangga yang umumnya tidak sebanding dengan jumlah pasien.

Berdasarkan PKPU Nomor 10 Tahun 2015, KPU tidak perlu mengadakan TPS khusus di rumah sakit. Namun, KPU masih bisa mengadakan TPS khusus di lembaga pemasyarakatan dan rumah tahanan, sesuai bunyi Pasal 104 UU Pilkada. Disebutkan bahwa KPU Kabupaten dan Kota dapat membentuk TPS pada lembaga pemasyarakatan (LP) atau rumah tahanan (rutan) untuk melayani pemilih yang sedang menjalani pidana penjara di LP atau rutan serta petugas atau karyawan LP atau rutan.

Walaupun LP dan rutan dapat menyelenggarakan pilkada dengan difasilitasi TPS khusus, bukan berarti persoalan hak memilih sudah selesai. Seperti yang terjadi di LP Kerobokan, Kab Badung, Provinsi Bali. Sebagian besar warga binaan dan tahanan yang berada di sana adalah warga Denpasar, akan tetapi karena wilayah LP Kerobokan berada di Kabupaten Badung, maka yang difasilitasi hanyalah Pilkada Kabupaten Badung, sedangkan untuk Pilkada Kota Denpasar tidak diadakan.

Hal ini kemudian menghilangkan hak pilih dari semua warga binaan/tahanan yang berasal dari Kota Denpasar. Hal yang sama juga terjadi di LP Kelas II B Mojokerto yang sebagian besar warga binaan/tahanan berasal dari luar Mojokerto. Mereka yang berasal dari luar Mojokerto tidak dapat difasilitasi. Hanya warga binaan atau tahanan dari Kabupaten Mojokerto yang difasilitasi untuk memilih.

Sudah seharusnya, penyelenggara pilkada dapat mencapai lokasi-lokasi yang menampung warga dari berbagai daerah yang, seperti halnya LP dan RS, untuk mengakomodasi hak pilih masyarakat. Untuk pelaksanaan pemilihan di RS, seperti disebutkan sebelumnya bahwa tidak ada TPS khusus yang disiapkan.

Pelaksanaan pemilihan diserahkan kepada TPS terdekat dari RS tersebut, itu pun setelah jam 12.00 waktu setempat atau setelah tidak ada lagi pemilih

yang datang. RS besar yang menjadi rujukan rumah sakit daerah lainnya menampung warga masyarakat yang berasal dari berbagai daerah, sedangkan TPS hanya disediakan untuk pilkada di mana RS tersebut berada. Jadi, dapat dipastikan, pasien dan keluarga yang menunggu yang berasal dari wilayah lain tidak dapat diakomodasi hak pilihnya.

Selain itu, dalam PKPU No 10 Tahun 2015 khususnya Pasal 82 Ayat (3) huruf a, juga telah diamanatkan agar KPU/PPS terus berkoordinasi dengan RS terkait dengan pendataan jumlah pasien, keluarga pasien, dan karyawan RS yang akan memilih pada hari-H pilkada. Amanat PKPU ini yang sering tidak dilaksanakan oleh penyelenggara pilkada, sehingga ketentuan syarat formulir A5 bagi pemilih di RS pada hari-H tidak terinformasikan dengan baik.



Suasana RSUD Mamuju, Sulawesi Barat, pada saat Pilkada 2015, terlihat sepi, tidak ada aktivitas pemilihan oleh pasien.

Permasalahan juga masih dihadapi oleh kelompok masyarakat lesbian, gay, biseksual, dan transgender (LGBT). Mereka masih terdiskriminasi dan tidak didaftar dalam DPT. Hal ini dialami oleh kaum waria di Provinsi Sulawesi Selatan dan di Kota Surabaya.

5. Tindakan Afirmatif Penyelenggara Pilkada

Terdapat beberapa peristiwa dalam pelaksanaan Pilkada Serentak 2015 yang diikuti oleh 269 daerah (264 daerah digelar pada 9 Desember 2015, 4 daerah menyusul kemudian, dan 1 daerah masih belum menggelar pilkada hingga Oktober 2016) , yang ternyata kemudian belum diakomodasi dalam peraturan

ataupun tidak diantisipasi oleh penyelenggara pilkada. Selain peraturan, tidak independennya penyelenggara pilkada juga ikut menambah permasalahan dalam proses pelaksanaan tahapan pilkada.

Penyelenggara pilkada dalam beberapa hal sudah cukup baik dalam merespons perubahan-perubahan yang terjadi akibat dari putusan hukum terkait dengan pelaksanaan tahapan pilkada. Salah satunya adalah respons dari penyelenggara pilkada terkait dengan putusan Mahkamah Konstitusi mengenai pasangan calon tunggal, yang kemudian direspons dengan merevisi Peraturan KPU (PKPU) dan menyiapkan seluruh logistik pemilihan yang disesuaikan dengan pasangan calon tunggal.

Namun, tindakan afirmatif tidak dilakukan oleh penyelenggara pilkada dalam mengakomodasi tempat-tempat atau lokasi yang menampung warga dari berbagai wilayah, seperti lembaga pemasyarakatan, rumah tahanan, dan rumah sakit. Penyelenggara pilkada masih "memperlakukan" ketiga tempat ini seperti halnya ketika penyelenggaraan pemilu legislatif, pemilu presiden, ataupun pemilihan gubernur, sehingga menyebabkan banyaknya hak pilih warga yang hilang.

Perbedaan kebijakan penyelenggara pemilu juga menjadi permasalahan, seperti yang terjadi pada pekerja perkebunan di wilayah Kalimantan. Pada pemilu legislatif dan pemilu presiden, mereka diakomodasi dan dimasukkan dalam daftar pemilih tetap (DPT), tanpa harus menyerahkan formulir A5.

Akan tetapi, pada penyelenggaraan Pilkada Serentak 2015, para pekerja perkebunan ini tidak dimasukkan dalam DPT, dengan alasan mereka bukan merupakan warga Kabupaten Sambas. Hal ini bukan sebagai tindakan afirmatif, lebih tepat dikategorikan sebagai tindakan diskriminatif.

Permasalahan lainnya yang muncul adalah terkait dengan hak dipilih, terutama permasalahan pendaftaran pasangan calon peserta pilkada. Terkait hal ini, permasalahan bukan hanya berada di penyelenggara pilkada, akan tetapi juga berada di lembaga terkait lainnya.

Salah satunya adalah KPU Boven Digoel, Papua, yang mencoret pasangan calon nomor urut 4 (Yusak Yaluo - Yakob Weremba), karena masih berstatus

sebagai narapidana, walaupun sedang menjalani pembebasan bersyarat. Sebelumnya, KPU Boven Digoel telah menetapkan pasangan Yusak Yaluo dan Yakob Weremba telah menenuhi syarat, bukti yang disampaikan pasangan calon adalah surat Dirjen Pemasyarakatan No PAS-PK.01.01.02-475 tertanggal 22 September 2015, yang ditujukan kepada Aliansi Masyrakat Kabupaten Boven Digoel. Surat itu menyatakan bahwa yang bersangkutan sudah tidak berstatus narapidana.

Berbeda dengan isi surat Dirjen Pemasyarakatan tersebut, Panwaslu setempat justru mengeluarkan rekomendasi untuk mencoret pasangan tersebut karena dianggap yang bersangkutan masih berstatus narapidana. Rekomendasi Panwaslu itu didasarkan pada surat Dirjen PAS No. PAS1.PK.01.06-14 tertanggal 19 Oktober 2015 yang ditujukan kepada Masyarakat Peduli Demokrasi Untuk Pemilukada Bersih Kabupaten Boven Digoel, disebutkan bahwa status hukum Yusak Yaluwo masih berstatus bebas bersyarat sejak 22 November 2014 dan baru akan berakhir pada 26 Mei 2017.

Munculnya dua surat yang berbeda isi dari satu instansi pemerintah ini menimbulkan pertanyaan, apakah ada unsur kepentingan di belakang munculnya surat Dirjen PAS tersebut? Hal ini perlu ditindaklanjuti, karena surat-surat ini menimbulkan permasalahan dalam pelaksanaan tahapan pilkada dan mengganggu keamanan.

Permasalahan terkait dengan penetapan pasangan calon juga terjadi di Kabupaten Simalungun Sumatera Utara dan Kota Pematangsiantar Sumatera Utara, yang pada akhirnya KPU memutuskan penundaan pelaksanaan Pilkada. Permasalahan terjadi karena adanya gugatan dari salah satu pasangan calon melalui jalur PTUN, beberapa hari sebelum hari-H pelaksanaan pilkada. Proses persidangan yang sangat cepat dan hanya membutuhkan waktu hanya sehari untuk mengambil keputusan. KPU tidak dapat mengakomodasi putusan tersebut, karena logistik pilkada sudah dikirim ke TPS-TPS dan tidak ada lagi waktu untuk melakukan revisi. Akhirnya, diambil keputusan untuk melakukan penundaan pelaksanaan pilkada.

Dari dua permasalahan di atas, dapat disimpulkan bahwa kisruh penetapan pasangan calon peserta pilkada lebih banyak dipengaruhi dari putusan-

putusan dari instansi lainnya, yang bukan menjadi kewenangan dari penyelenggara pilkada. Oleh karena itu, seharusnya *perlu adanya pengaturan lebih lanjut, terutama pengaturan penyelesaian sengketa pilkada, agar pelaksanaan tahapan pilkada dapat berjalan tepat waktu.*

Pihak penyelenggara pilkada masih belum mengambil tindakan afirmatif terhadap beberapa permasalahan dalam proses penyelenggaran pilkada, terutama pada hari-H pemilihan. Salah satunya adalah tidak adanya tindakan afirmatif pada pemilihan di lokasi-lokasi yang menampung orang-orang dari berbagai wilayah dalam satu tempat, seperti di LP, rutan, dan RS[42].

Seperti disampaikan sebelumnya, PKPU Nomor 10 Tahun 2015 sudah mengatur bahwa hanya LP dan rutan yang dapat menggunakan TPS khusus, sedangkan untuk RS ikut dengan TPS terdekat. Adanya pengaturan ini bukan berarti permasalahan pemenuhan hak pilih masyarakat sudah terakomodasi dan terfasilitasi. Penyelenggara pilkada masih "memperlakukan" TPS-TPS tersebut seperti pada pelaksanaan pemilu legislatif, pemilu presiden, atau pemilihan gubernur, tidak ada pembedaan.

Seperti yang terjadi di LP Kerobokan dan seluruh RS yang mejadi lokasi pemantauan Tim Komnas HAM di Bali. Dengan adanya ketentuan itu, sudah bisa dipastikan banyak warga binaan, tahanan, pasien, dan keluarga pasien yang tidak dapat menyampaikan hak pilihnya. Oleh karena itu, ke depannya tindakan afirmatif ini dapat segera diatur secara jelas dalam peraturan perundang-undangan maupun dalam Peraturan KPU.

6. Perbedaan Persyaratan Bagi Pasangan Calon

Calon peserta Pilkada dapat mengajukan diri melalui beberapa jalur pencalonan, sesuai dengan yang diatur dalam UU Pilkada. Terdapat 2 (dua) jalur pendaftaran pasangan calon peserta Pilkada, yaitu melalui jalur

[42] Data Kementerian Kesehatan RI, pada 2014 terdapat 283.559 pasien rawat inap di seluruh rumah sakit di Indonesia. Jumlah tersebut sesuai dengan kapasitas tempat tidur di rumah sakit. Jumlah pasien tersebut naik cukup tinggi dibandingkan data 2012 yang tercatat hanya 231.432. Sementara jumlah keseluruhan pegawai rumah sakit di Indonesia sebanyak 479.943 orang.

independen dan melalui jalur partai politik. Situasi politik yang dengan cepat berubah, menjadi kendala sendiri bagi penyelenggara pilkada maupun calon peserta pilkada.

Salah satu situasi politik yang sangat memengaruhi jalannya proses pilkada adalah dualisme kepengurusan partai politik di tingkat pusat, seperti yang terjadi pada Partai Golkar dan Partai Persatuan Pembangunan (PPP). Bagaimana dualisme kepengurusan ini memengaruhi proses tahapan pilkada? Hal ini bisa terjadi karena dalam persyaratan calon peserta pilkada harus mendapatkan surat persetujuan dari pengurus pusat partai pendukung.

Adanya persyaratan ini kemudian menjadi kendala di lapangan, karena ada partai yang mengusung dua calon pasangan berbeda. Selain itu juga ada peserta pilkada yang hingga saat batas akhir pendaftaran masih belum mendapatkan surat persetujuan dari partai, karena masih belum ada kata sepakat dari dua pengurus partai.

Dampak lanjutan dari kisruh partai politik ini adalah banyaknya calon tunggal di beberapa wilayah yang menyelenggarakan pilkada. Sesuai dengan UU Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang, khususnya Pasal 54 yang menentukan bahwa jika hanya ada satu pasangan calon yang mendaftarkan diri hingga batas akhir pendaftaran, maka pilkada akan ditunda hingga 14 (empat belas) hari.

Akan tetapi, jika sampai waktu yang ditentukan tidak juga ada pasangan yang ditetapkan oleh KPU, maka KPU memutuskan untuk menunda pilkada di wilayah tersebut hingga tahun 2017, bersamaan dengan tahapan pilkada serentak di beberapa wilayah di Indonesia.

Permasalahan ini kemudian menjadi perdebatan, bagaimana hak dari pasangan calon yang sudah mendaftar dan telah ditetapkan memenuhi syarat? Untuk mendapatkan kepastian, 2 (dua) orang pengamat politik mengajukan permohonan *judicial review* kepada Mahkamah Konstitusi (MK) terkait dengan jumlah pasangan calon peserta pilkada, khususnya Pasal 49, 50, 51 dan 54 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang.

Sesuai dengan putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XIII/2015 tanggal 29 September 2015, ditetapkan bahwa KPU harus tetap menjalankan proses pemilihan walaupun hanya ada satu calon peserta pilkada. Atas dasar tersebut, KPU kemudian menerbitkan PKPU Nomor 14 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati, dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota dengan Satu Pasangan Calon untuk mengakomodasi calon pasangan tunggal.

Wilayah yang terkena dampak dari kisruh politik tersebut berdasarkan pantauan Tim Komnas HAM terjadi di Bengkayang, Sambas, dan Ketapang di Kalimantan Barat dan Mojokerto di Jawa Timur.

Permasalahan juga dihadapi oleh peserta yang mendaftarkan diri dari jalur independen atau perorangan, terutama terkait dengan persyaratan pendaftaran. Sosialisasi persyaratan menjadi sangat berpengaruh, karena kemudian banyak syarat yang tidak dapat dipenuhi oleh para calon peserta sehingga dianggap tidak memenuhi syarat.

B. Kelompok Rentan

Salah satu fokus pemantauan Pilkada Serentak 2015 adalah hak-hak kelompok rentan. Keberadaan kelompok-kelompok masyarakat tertentu tidak dengan serta merta membuat mereka kehilangan hak-haknya untuk memilih dan dipilih dalam pilkada. Pemantauan pelaksanaan pilkada akan melihat secara khusus pada tersedianya (aksesabilitas) sistem, mekanisme, dan prosedur yang dapat menjamin kelompok-kelompok masyarakat marjinal dan/atau rentan dapat terpenuhinya haknya untuk memilih

Dalam pantauan tim Komnas HAM, terdapat 8 (delapan) kelompok rentan yang ditemukan Komnas HAM dan masih terjadi permasalahan dalam pemenuhan haknya dalam Pilkada 2015.

Kelompok rentan tersebut adalah: penyandang disabilitas, warga binaan dan tahanan kepolisian, pasien rumah sakit termasuk keluarga yang menjaganya, orang dengan masalah kejiwaan (ODMK), lesbian, gay, biseksual, dan transgender (LGBT), masyarakat adat, buruh, serta penghuni panti jompo dan panti rehabilitasi.

Secara umum telah ada perhatian dari penyelenggara pilkada terhadap keberadaan mereka, akan tetapi juga masih menyisakan berbagai persoalan terkait pemenuhan hak konstitusional mereka dalam Pilkada 2015 yang dapat didiskripsikan sebagai berikut:

1. Disabilitas

Penyelengara pilkada dalam hal ini KPU telah melakukan berbagai upaya perbaikan pemenuhan hak-hak penyandang disabiitas dalam PIlkada 2015. Namun masih ditemukan beberapa permasalahan yang berkaitan dengan penyandang disabilitas dalam Pilkada 2015.

Permasalahan yang masih ditemukan dalam Pilkada 2015 bagi penyandang disabilitas menunjukan bahwa belum terlaksananya pilkada yang bebas (*free election*) bagi penyandang disabilitas, hal ini bisa dilihat dari belum terpenuhinya jaminan kebebasan untuk memilih dan perlindungan terahadap tindakan diskriminatif serta jaminan atas informasi.

Permasalahan tersebut di antaranya adalah masih ditemukannya penyandang disabilitas yang belum didata oleh penyelenggara atau belum masuk ke dalam DPT yang menyebabkan hilangnya hak pilih penyandang disabilitas. Tidak dilakukannya pendataan secara khusus terhadap penyandang disabilitas, menyebabkan tidak adanya data terkait jumlah penyandang disabilitas di tiap TPS yang berpengaruh terhadap pemahaman petugas akan kebutuhan penyandang disabilitas.

Hal ini terjadi di beberapa daerah temuan Komnas HAM yaitu: Kabupaten Mamuju Sulawesi Barat, Kota Surabaya Jawa Timur, Kabupaten Simalungun

Sumatera Utara, Kabupaten Humbang Hasundutan Sumatera Utara, Kota Pematangsiantar Sumatera Utara, dan Kota Bukittinggi Sumatera Barat[43].

Permasalahan kurangnya sosialisasi terhadap penyandang disabilitas masih juga ditemukan dalam Pilkada 2015. Hal ini terungkap di Kabupaten Gowa Sulawesi Selatan dan Sumatera Selatan. Penyandang disabilitas banyak tidak mengenali para kontestan pilkada di masing-masing daerah dan tak memahami tata cara memilih di TPS. Kendala kurangnya anggaran oleh penyelenggara menyebabkan tidak dilakukannya sosialisasi oleh penyelenggara pemilu khususnya sosialisasi bagi penyandang disabilitas.

Aksesibilitas terhadap penyandang disabilitas masih menjadi sorotan Komnas HAM pada Pilkada 2015, yaitu masih ditemukannya TPS yang tidak ramah terhadap penyandang disabilitas. Padahal, Peraturan KPU Nomor 10 Tahun 2015 tentang Pemungutan dan Penghitungan Suara Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati dan/atau Walikota dan Wakil Walikota, dalam Pasal 17 menyatakan, "TPS yang dibangun haruslah mudah terjangkau termasuk bagi penyandang disabilitas…..". Daerah yang masih ditemukan TPS yang tidak ramah terhadap penyandang disabilitas adalah Gowa Sulawesi Selatan, Mamuju Sulawesi Barat, Banjar Bali, dan Bukittinggi Sumatera Barat.



Suasana TPS di Mamuju Sulawesi Barat yang tidak ramah pada penyandang disabilitas

[43] Komisi Pemilihan Umum RI telah merilis jumlah Rekapitulasi Nasional Pemilih dalam DPT Pilkada 2015 yang berjumlah 100.802.851 dan jumlah penyandang disabilitas berjumlah 155.757 jiwa. Meskipun demikian dalam pemantauan Komnas HAM ke wilayah-wilayah tersebut, beberapa KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota menolak memberikan data mengenai proses pendataan pemilih disabilitas dan jumlahnya.

2. Warga Binaan dan Tahanan Kepolisian

Beberapa permasalahan yang masih ditemukan dalam pemenuhan hak konstitusioanl warga binaan (WB) dan tahanan kepolisian di antaranya adalah tidak adanya sosialisasi yang dilakukan oleh penyelenggara pilkada terhadap WB dan tahanan kepolisian, yang menyebabkan pemilih tidak mengetahui para kontestan pilkada, termasuk tak mengetahui tata cara memilih dan waktu pemilihan di LP.

Hal ini disebabkan oleh kurang perhatiannya penyelenggara pilkada terhadap hak-hak WB dan tahanan kepolisian, serta tidak adanya upaya pendidikan politik yang diberikan oleh LP kepada WB. Kondisi seperti ini masih ditemukan di Mamuju Sulawesi Barat, Poso Sulawesi Tengah, Polres Cianjur Jawa Barat, dan di Lampung.

Permasalahan lain adalah tidak diakomodasinya WB yang berasal dari luar wilayah LP atau rutan untuk dapat memilih. Sebagian besar WB di LP atau rutan berasal dari daerah di luar kedudukan LP/rutan, sedangkan LP hanya menyediakan TPS untuk daerah yang mengadakan pilkada di kedudukan LP berada.



Warga binaan perempuan di TPS 15 di Rutan Mamuju, mereka tidak mengenal pasangan calon yang bertarung pada Pilkada Mamuju 2015.

Untuk daerah lain yang mengadakan pilkada namun bukan di tempat kedudukan LP berada, WB tidak diakomodasi karena tidak ada TPS yang didirikan yang berasal dari daerah di luar kedudukan LP. Hal ini menunjukan lemahnya regulasi dan tidak adanya koordinasi yang dilakukan oleh pihak LP

kepada KPU di luar kedudukan LP untuk dapat memenuhi hak pilih dari WB. Permasalah ini ditemukan di Jawa Timur yaitu di Mojokerto, Kediri, dan Surabaya. Juga ditemukan di Kerobokan Bali, Lapas Cianjur Jawa Barat, dan di Lampung.

KPU melalui Pasal 9 Ayat (1) PKPU Nomor 10 Tahun 2015 tentang Pemungutan dan Penghitungan Suara Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati dan/atau Walikota dan Wakil Walikota memberikan jaminan, bahwa, ".....karena keadaan tertentu tidak dapat menggunakan haknya untuk memilih di TPS tempat yang bersangkutan terdaftar dan memberikan suara di TPS lain di provinsi dan/atau kabupaten/kota yang sedang menyelenggarakan Pemilihan dalam satu wilayah." Ayat (2) menyatakan, "Keadaan tertentu sebagaimana dimaksud pada Ayat (1), meliputi:

a) menjalankan tugas di tempat lain pada hari Pemungutan Suara;
b) menjalani rawat inap di rumah sakit atau puskesmas dan keluarga yang mendampingi;
c) menjadi tahanan di rumah tahanan atau lembaga pemasyarakatan;
d) tugas belajar;
e) pindah domisili; dan
f) tertimpa bencana alam.

Tidak dilakukannya pendataan terhadap WB dan tahanan kepolisian di kabupaten yang baru terbentuk, juga menjadi permasalahan yang timbul terhadap hak memilih WB dan tahanan kepolisian, sehingga mereka harus kehilangan hak suaranya. Kondisi seperti ini ditemukan di Kabupaten Musi Rawas Utara, yang menunjukkan petugas LP tidak berkoordinasi dengan penyelenggara pilkada untuk mengupayakan hak WB untuk ikut dalam Pilkada 2015.

Fakta-fakta di atas menunjukan masih belum dipenuhinya prinsip HAM terhadap WB dan tahanan kepolisian dalam Pilkada 2015, yaitu kebebasan

untuk memilih, perlindungan terhadap tindakan diskriminatif, dan hak memperoleh informasi.

3. Pasien Rumah Sakit dan Keluarga Pasien

Dalam Pilkada 2015, masih ditemukan beberapa permasalahan dalam pemenuhan hak politik pasien rumah sakit beserta keluarga penunggun pasien. Beberapa permasalahan tersebut adalah tidak dilakukan pendataan terhadap pasien rumah sakit yang berakibat hilangnya hak suara pasien rumah sakit.

Salah satu faktor penyebabnya adalah tidak ada koordinasi yang baik antara penyelenggara pemilu dengan pihak rumah sakit. Pihak rumah sakit tidak memberikan data yang dibutuhkan oleh KPU terkait jumlah pasien yang ada ketika hari pemilihan, hal ini ditemukan di Kabupaten Mamuju Sulawesi Barat dan Dobo Maluku. Di tempat itu, pasien rumah sakit kehilangan hak untuk memilih dalam Pilkada 2015.

Berbeda dengan Pileg dan Pilpres sebelumnya, yang saat itu ada upaya dari Menteri Kesehatan untuk mengeluarkan instruksi kepada seluruh rumah sakit untuk dapat mengakomodasi seluruh hak suara dari pasien dan penunggunya. Hal seperti itu tidak ditemukan dalam Pilkada 2015. Kondisi ini kemudian menyebabkan sulitnya koordinasi antara penyelenggara pilkada dengan pihak rumah sakit.



Pasien RSUD Badung Bali yang berpartisipasi dalam pemungutan suara.

Tidak ada TPS khusus bagi pasien rumah sakit merupakan permasalahan kedua dalam Pilkada 2015. Penyelenggara pilkada tidak menyediakan TPS khsusus bagi pasien rumah sakit, namun hanya menyediakan TPS penyangga di sekitar RS yang akan melakasanakan TPS keliling mulai jam 12.00 dengan menggunakan surat suara yang tersisa. Selain itu, dalam melakukan pemilihan, pemilih mencoblos seadanya tanpa ada bilik suara sehingga kerahasiaan tidak terjamin. Temuan seperti ini terjadi di Poso Sulawesi Tengah, RSUD Sanglah, dan RSUD Badung Mangusada Bali, RSUD Cianjur, Bantul, Sleman, dan Surakarta.

Permasalahan berikutnya adalah tidak ada sosialisasi terhadap pelaksanaan Pemilu bagi pemilih pasien RS dan penunggunya terkait formulir A5, tata cara memilih, dan waktu pemilihan. Hal ini menyebabkan pasien RS dan penunggunya tidak mengetahui bahwa pasien dan penunggunya dapat mengikuti pilkada dengan mempersiapakan formulir A5. Hal ini terjadi di Surabaya Jawa Timur, RSUD Sanglah dan RSUD Badung Mangusada Bali, RSUD Cilegon Banten, RSUD Cianjur Jawa Barat, Kabupaten Indramayu Jawa Barat, dan Kabupaten Humbang Sundutan Sumatera Utara.

Koordinasi yang buruk antara penyelenggara pilkada dengan pihak rumah sakit untuk memberikan perhatian kepada hak memilih pasien RS dan keluarganya menjadi faktor yang dominan. Banyaknya pasien rumah sakit yang harus kehilangan hak suaranya karena kurangnya surat suara bagi pasien RS dan keluarga penunggu.

KPU hanya menyediakan TPS penyangga dengan surat suara yang disediakan merupakan sisa surat suara dari TPS penyangga. Jumlah surat suara sisa itu tidak dapat memenuhi surat suara yang dibutuhkan di RS, sehingga banyak pasien dan keluarga serta pegawai RS yang telah memiliki formulir A5, akhirnya tidak dapat memilih. Permasalahan ini terjadi di RSUD Sanglah dan RSUD Badung Mangusada Bali.

Sesungguhnya pengaturan mengenai pasien rumah sakit sudah diatur dalam PKPU Nomor 10 Tahun 2015 tentang Pemungutan dan Penghitungan Suara Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati dan/atau Walikota dan Wakil Walikota, yang ditindaklanjuti dengan Surat Edaran No :

907/KPU/XII/2015 mengenai Pelaksanaan Pemungutan dan Penghitungan Suara di TPS.

Surat dimaksudkan untuk menindaklanjuti Surat No : 739/KPU/XI/2015 yang secara substansial adalah guna memberikan pelayanan hak pilih kepada pemilih yang berada di rumah sakit dan rumah tahanan. Dalam surat itu ditekankan KPU Kabupaten/Kota agar mengambil langkah-langkah, yaitu:

1) Memastikan jumlah pemilih yang akan menggunakan hak pilih di rumah sakit dan rumah tahanan dengan cara berkoordinasi dengan pihak rumah sakit dan pengelola rumah tahanan dan memberikan pelayanan terhadap penggunaan formulir A5 dalam jangka waktu 3 (tiga) hari sebelum pemungutan suara;
2) Memastikan pemilih yang menggunakan A5 adalah pemilih yang terdaftar dalam DPT atau DPTB-1 di daerah yang menyelenggaran pilkada setempat;
3) Menyediakan kotak dan bilik suara serta alat kelengkapan TPS lainnya pada TPS terdekat yang ditugaskan untuk melayani pemilih di rumah sakit dan tahanan sesuai kebutuhan; dan
4) Tata cara pelayana hak pilih di rumah sakit dan rumah tahanan berpedoman pada PKPU Nomor 10 Tahun 2015.

Meskipun demikian, ternyata *belum ada perbaikan yang signifikan yang dilakukan penyelenggara terhadap hak-hak pasien rumah sakit dan penunggunya*. Bahkan tergolong mengalami kemunduran karena ada RS yang pada pilpres dan pileg dapat ikut serta dalam pesta demokrasi, namun pada Pilkada 2015 tidak ada aktivitas apapun terkait pilkada di RS, seperti yang terjadi di Mamuju, Sulawesi Selatan.

4. Orang dengan Masalah Kejiwaan (ODMK)

Perdebatan terhadap hak memilih dalam Pilkada 2015 bagi ODMK masih terjadi di tingkat bawah penyelenggara pilkada, seperti yang terjadi di Gowa

Sulawesi Selatan. Di tempat itu petugas KPPS masih sanksi dengan kecakapan dari ODMK yang akan menggunakan haknya untuk memilih.

Komnas HAM sebelumnyan telah melakukan komunikasi dengan Kementerian Kesahatan terkait dengan hak politik ODMK dalam pemilu dan pilkada, yaitu mereka yang tingkat penyakit jiwanya berada pada tingkat 1 dan 2, sedangkan tingkat 3 dan 4 adalah ODMK yang tidak dapat menggunakan hak pilihnya.

Bahwa penyelenggara pilkada dari tingkat atas hingga petugas KPPS belum memahami seutuhnya tentang hak dari ODMK yang dapat menggunakan hak pilihnya dalam pilkada sehingga terjadi perdebatan terkait hak suara dari ODMK. Kondisi seperti ini kemudian menyebabkan ODMK harus kehilangan hak pilihnya.

Ketua Perhimpunan Jiwa Sehat Yeni Rosa Damayanti menilai, Pasal 57 Ayat (3) huruf a Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015, perlu ditinjau kembali oleh Mahkamah Konstitusi (MK). Sebab, pasal tersebut telah membatasi dan melarang penderita gangguan jiwa untuk aktif dalam kegitan pemilihan Pilkada Serentak 2015.

Seperti yang telah diatur dalam UU tersebut, setiap warga negara yang terdaftar sebagai pemilih harus memenuhi syarat, tidak sedang terganggu jiwa/ingatannya dan tidak sedang dicabut hak pilihnya. Pasal tersebut akan semakin memarginalkan kaum disabilitas. Sarat tidak terganggu jiwa berarti tidak mengikutsertakan orang dengan gangguan jiwa ikut serta dalam Pilkada Serentak 2015. Padahal, lanjut Yeni Rosa Damayanti, tidak ada aturan pembatasan bagi warga yang menderita gangguan jiwa untuk bisa ikut berpartipasi dalam proses pemilihan presiden waktu lalu[44].

[44] Lihat *"*Pilkada Serentak, Orang Gila Tidak Punya Hak Pilih*",* diakses melalui www.merahputih.com pada 5 Januari 2015 pukul 09.30 WIB.

5. LGBT

LGBT merupakan istilah dari lesbian, gay, biseksual, dan transgender, yang merupakan kelompok rentan yang masih terabaikan hak-haknya dalam berbagai bidang kehidupan, tidak terkecuali dalam hak untuk memilih dalam Pilkada 2015.

Permasalah pendataan merupakan permasalahan utama bagi kelompk LGBT. Penyelenggara pilkada sangat kurang dalam melakukan pendataan terhadap kelompok ini yang menyebabkan mereka tidak masuk kedalam DPT, sehingga harus kehilangan hak suaranya dalam Pilkada 2015.

Kondisi ini terjadi di Kabupaten Gowa Sulawesi Selatan. Sekitar 300 (tiga ratus) waria, tidak dapat menggunakan hak suaranya karena tidak masuk ke dalam DPT. Keyakinan masyarakat lokal bahwa LGBT adalah simbol kesialan dan aib, menyebabkan kelompok rentan ini dianggap tidak perlu didata atau diikutkan dalam pilkada[45].

Seperti halnya di Gowa Sulawesi Selatan, waria di Surabaya, Jawa Timur, hanya sekitar 20 persen yang dapat menggunakan hak suaranya karena sebagian besar tidak terdata sebagai pemilih sesuai DPT. Kondisi ini terjadi karena Kota Surabaya merupakan daerah tujuan dan transit bagi kaum waria yang sebagain besar bukan penduduk setempat, melainkan dari daerah lain di berbagai wilayah Indonesia. Fakta-fakta di atas menunjukan masih belum dipenuhinya prinsip HAM terhadap LGBT dalam Pilkada 2015, yaitu *kebebasan untuk memilih dan perlindungan terhadap tindakan diskriminatif dan hak memperoleh informasi.*

[45] Informasi ini diterima Komnas HAM dari beberapa jurnalis di Kabupaten Gowa dan aktivis pada pelaksanaan pantauan Komnas HAM. Situasi ini terjadi karena adanya paham masyarakat yang negatif terhadap kaum waria di wilayah Kabupaten Gowa dan kondisi ini diperparah oleh keluarga sendiri untuk menyembunyikan mereka. Komnas HAM telah berupaya melakukan klarifikasi terhadap persoalan ini dengan KPU Gowa, akan tetapi belum mendapatkan penjelasan yang konstruktif.

6. Masayarakat Adat

Masyarakat adat sebagian besar tidak familiar dengan proses pemilihan umum, namun begitu mereka tetap memiliki hak untuk ikut serta dalam pesta demokrasi. Sayangnya, penyelenggara pilkada masih belum melakukan pendataan terhadap kelompok rentan ini. Hal ini disebabkan pemerintah daerah tidak memberikan identitas kependudukan kepada kelompok ini.

Selain persoalan pendataan, ada tantangan yang dihadapi oleh penyelenggara pilkada dan pemerintah, khususnya di Kabupaten Indramayu, Jawa Barat. Terdapat sekitar 7.000-an (tujuh ribu) warga yang tergabung dalam Komunitas Dayak Losarang. Meskipun mereka didata dan masuk dalam DPT, akan tetapi masih menolak menggunakan hak suaranya dengan alasan yang tidak masuk akal, yaitu melakukan ketidakadilan jika hanya mencoblos satu pasangan calon. Dengan situasi ini, akhirnya mereka menolak untuk menggunakan hak pilihnya.

Permasalahan lainnya dari hak masyarakat adat dalam Pilkada 2015 adalah pemilihan yang diwakilkan kepada kepala adat. Hal ini terjadi di Desa Rebi, Desa Doka Timur, dan Popjetur, Kabupaten Kepulauan Aru, Maluku.

Untuk menghormati kepala desa yang merupakan tetua adat, warga memberikan kuasa pada kepala adat untuk memilih satu calon yang didukung oleh kepala adat. Janji dari kontestan pilkada untuk membangun desa adalah faktor yang menyebabkan ketua adat memilih pasangan calon yang diikuti oleh masayarakat adat.

Kondisi ini masih menunjukan belum sepenuhnya prinsip HAM dalam Pilkada 2015 dipenuhi, khususnya apsek kebebasan untuk memilih dan perlindungan terhadap tindakan diskriminatif *(free election)*. Selain itu, juga belum terpenuhinya pilkada yang terlaksana secara adil (*fair election*), yaitu pencoblosan suara bersifat langsung, tidak diwakilkan, agar pemilih dapat menentukan pilihannya berdasarkan ketetapan nuraninya secara bebas, tanpa ada tekanan dari manapun.

7. Buruh

Beragam cara dilakukan untuk menyukseskan pelaksanaan Pilkada 2015. Salah satu upaya yang ditempuh guna memberikan jaminan hak konstitusional bagi buruh dalam menggunakan haknya, maka pemerintah telah menerbitkan Keputusan Presiden Nomor 25 Tahun 2015 tentang Hari Pemungutan Suara Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota Tahun 2015 Sebagai Hari Libur Nasional.

Meskipun demikian, dalam beberapa sektor industri yang padat teknologi dan membutuhkan pekerja yang banyak, biasanya perusahaan tetap meminta pekerja untuk hadir (masuk). Persoalan lain yang mengemuka adalah pengurangan jumlah TPS di berbagai tempat (sehingga sudah tidak ada TPS dalam perusahaan) dan jarak tempuh TPS yang jauh dari perusahaan menyebabkan tingkat partisipasi menurun. Kondisi ini tercermin dari pantauan Komnas HAM di area kerja kawasan industri di PT Nikomas Gemilang, Kabupaten Serang, Banten.

Padahal dalam pelaksanaan Pileg 2014 dan Pilpres 2014, sebanyak 28 TPS didirikan di areal kerja PT Nikomas Gemilang untuk memfasilitasi sekitar 40.000 karyawan.



Suasana PT Nikomas Gemilang Kabupaten Serang, Banten, pada Pilkada 9 Desember 2015. Tampak tidak ada aktivitas pemilihan.

8. Penghuni Panti Jompo dan Panti Rehabiltasi

Sama seperti kelompok rentan lainnya, penghuni panti jompo[46] dan panti rehabilitasi juga memiliki hak untuk dapat berpartisipasi dalam pesta demokrasi Pilkada 2015. Dalam pelaksanaan Pilpres 2014, Komnas HAM telah melakukan pantauan terhadap para penghuni panti jompo di 6 (enam) provinsi, yaitu Jawa Barat, DKI Jakarta, Jawa Tengah, Nusa Tenggara Timur, dan Maluku. Akan tetapi pada pelaksanaan Pilkada 2015, hanya difokuskan di Provinsi Jawa Barat.

Pada pelaksanaan Pilpres 2014, secara umum hak-hak para penghuni panti jompo telah dipenuhi sehingga dapat menggunakan hak pilihnya[47]. Namun sayangnya, dalam Pilkada 2015 kali ini, khususnya yang dipantau di Panti Jompo dan Panti Sosial Korban Narkotika dan Stres (Yayasan Penuai) Kabupaten Cianjur, mereka belum sepenuhnya terdata dalam DPT, sehingga tidak dapat menggunakan hak pilihnya. Selain itu, mereka juga belum mendapatkan sosialisasi dari penyelenggara pemilu terkait pelaksanaan Pilkada 2015.



Suasana di Panti Wreda Cianjur, Jawa Barat, pada 9 Desember 2015, tampak para penghuni yang tidak ikut dalam pemilihan kepala daerah 2015.

[46]Pasal 40 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia dengan jelas mengatur bahwa setiap penyandang cacat, orang yang berusia lanjut, wanita hamil, dan anak-anak, berhak memperoleh kemudahan dan perlakuan khusus.

[47]Komnas HAM, *"Laporan Hasil Pemantauan dan Penyelidikan Pemenuhan Hak Konstitusional Warga Negara Dalam Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden 2014"*, Jakarta, 2014, hlm. 202

C. Konflik Sosial dan Kekerasan

Pertarungan kepentingan ekonomi, politik, ideologi, dan keyakinan membuat pilkada sangat rentan dengan beragam tindakan kekerasan yang bahkan dapat menjurus kepada konflik sosial. Menteri Sosial RI Khofifah Indar Parawansa secara khusus memprediksi Pilkada 2015 yang dilakukan pada 9 Desember 2015 akan rawan konflik sosial dan disharmoni. Semua pihak harus bijak menyikapinya.[48]

Hal serupa juga dinyatakan Kapolri Badrodin Haiti yang memperkirakan tingkat kerawanan pilkada lebih tinggi dibandingkan Pemilu Legislatif 2014 dan Pemilu Presiden 2014 lalu.[49]

Potensi kerawanan konflik yang tinggi karena adanya hubungan emosional antara pendukung dan calon pimpinan daerah yang berkompetisi. Jadi, saat mengalami ketidakpuasan, para pendukung bisa terpancing dalam konflik. Konfllik itu bisa juga mengarah ke anarkistis. Untuk itu, Polri telah menyiapkan faktor-faktor yang memengaruhi potensi konflik untuk meminimalisasi dampak konflik.

Polri bahkan mengerahkan lebih dari 180.000 personel untuk mengamankan pilkada serentak di seluruh Indonesia. Polri juga memperketat pengamanan di beberapa wilayah yang terdeteksi rawan konflik. Misalnya seperti beberapa daerah di Sumatera Utara, Sumatera Barat, Bengkulu, Kalimantan Tengah, Kalimantan Timur, Nusa Tenggara Timur, Nusa Tenggara Barat, dan Kalimantan Barat. Selain itu, Jawa Barat, Jawa Timur, Sulawesi Tengah, Sulawesi Utara, Papua, serta Papua Barat, juga ditengarai menjadi daerah rawan konflik selama pilkada.

Merujuk pada hal tersebut, pemantauan Komnas HAM secara khusus berupaya melihat kesiapan penyelenggara pilkada, pemerintah daerah, dan

---

[48] "Pilkada Serentak Rawan Konflik Sosial", 30 Agustus 2015, diakses dari: http://palapanews.com/2015/08/30/ pilkada-serentak-rawan-konflik-sosial/ pada tanggal 30 Desember 2015 pukul 10.00 WIB.

[49] "Kapolri Sebut Pilkada Serentak Lebih Rawan Konflik Ketimbang Pilpres," 20 April 2015, diakses dari http://news.metrotvnews.com/read/2015/04/20/388555/kapolri-sebut-pilkada-serentak-lebih-rawan-konflik-ketimbang-pilpres, pada tanggal 30 Desember 2015 pukul 10.00 WIB.

pihak-pihak yang memiliki kewenangan dan kewajiban untuk menjaga ketertiban dan keamanan. Cara ini untuk mengantisipasi hal-hal terkait ketertiban dan keamanan, menangani potensi-potensi konflik yang terjadi akibat pelaksanaan pilkada, sesuai dengan prinsi-prinsip penghormatan, penegakan, dan pemajuan HAM.

Apalagi, pelaksanaan Pilkada Serentak 2015 merupakan babak baru bagi pembangunan demokrasi di Indonesia. Komnas HAM mencatat sejumlah tantangan yang dihadapi pilkada serentak merujuk pada praktik yang terjadi di pemilu sebelumnya (2014). Di antaranya potensi konflik sosial akibat pertentangan kelompok-kelompok penyokong pasangan calon kepala daerah, maupun beragam bentuk konflik yang muncul menjelang, pada saat, maupun sesudah pelaksanaan Pilkada Serentak 9 Desember 2015.

Berdasarkan hasil pemantauan Pilkada Serentak 2015 di 20 provinsi, Komnas HAM menemukan sejumlah peristiwa yang berpotensi menimbulkan konflik sosial dalam kegiatan pilkada tanggal 9 Desember 2015, yaitu:

1. Keberpihakan dan Ketidakprofesionalan Penyelenggara Pilkada

Komnas HAM mencatat bahwa salah satu pemicu konflik sosial adalah ketidakpuasan massa terhadap independensi dan profesionalitas penyelenggara pilkada di daerah. Banyak yang melaporkan bahwa penyelenggara pilkada berpihak (tidak netral) kepada salah satu pasangan calon. Ada pula yang melaporkan tidak teliti dalam penetapan pasangan calon hingga indikasi penyalahgunaan jabatan sebagai penyelenggara pilkada. Akibatnya, tidak sedikit penyelenggara pilkada yang diadukan kepada Panitia Pengawas (Panwas) ataupun ke Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP).

Masalah keberpihakan penyelenggara pilkada misalnya dilaporkan terjadi di Kecamatan Kubu, Kabupaten Karangasem, Provinsi Bali. Di daerah itu dilaporkan ada penyalahgunaan jabatan Ketua Panwaslu Kabupaten Karangasem yang berupaya memenangkan salah satu pasangan calon yang diketahui masih memiliki hubungan kekerabatan, dengan cara menjatuhkan pasangan calon lain.

Akibatnya, jabatan pelaku sebagai Ketua Panwaslu diturunkan menjadi anggota Panwas sebagai sanksi atas tindakannya tersebut. Kasus yang sama juga terjadi di daerah Halmahera Selatan, Maluku Utara, dan berujung pada penonaktifan sementara semua komisioner KPU Halmahera Selatan oleh KPU Maluku Utara. Beberapa kejanggalan terjadi di antaranya: perbedaan data yang dimiliki saksi ataupun panwas berbeda; ditemukan formulir palsu; serta unggahan formulir C1 yang bermasalah. Panwaslu telah memberikan saran, namun pihak KPU Halmahera Selatan tidak memberikan respons.

Selain itu, penyelenggara pilkada juga dilaporkan ke DKPP karena tidak menerima pendaftaran sejumlah pasangan calon di Kabupaten Poso, Sulawesi Tengah. Pelapor menduga bahwa KPU dan Panwas Kabupaten Poso tidak teliti dalam memeriksa kelengkapan pendaftaran pasangan calon.

Penyelenggara pilkada juga dilaporkan karena ketidaknetralannya di Kabupaten Yahukimo, Provinsi Papua, dalam menunjuk anggota Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS) di tingkat TPS yang hanya berasal dari salah satu tim sukses pasangan calon. Sementara, justru nama-nama lainnya yang lebih netral tidak masuk dalam anggota KPPS.

Selain itu, prosedur yang dijalankan oleh Panitia Pemilihan Distrik (PPD) di Distrik Kurima Kabupaten Yahukumo pun menyalahi aturan. Surat suara dari PPD di tingkat distrik/kecamatan langsung didistribusikan dan diserahkan ke KPPS tingkat TPS. Seharusnya surat suara dari PPD tersebut dikirim ke KPPS melalui Panitia Pemungutan Suara (PPS) tingkat desa.

Ketidakpuasan terhadap kinerja penyelenggara pilkada tidak jarang menyebabkan aksi unjuk rasa atau demonstrasi di kantor penyelenggara pilkada ataupun pemerintah daerah. Laporan adanya keberpihakan terhadap salah satu pasangan calon gubernur dan wakil gubernur Provinsi Bengkulu juga disampaikan kepada DKPP oleh Ketua Panwascam, dengan terlapor anggota PPK (Panitia Pemilihan Kecamatan) Singaran

Pati, Kota Bengkulu. Persidangan dilaksanakan di kantor Bawaslu Provinsi Bengkulu.

2. Kekerasan/Intimidasi terhadap Penyelenggara Pilkada

Dalam menjalankan mandat dan kewenangannya, tidak jarang penyelenggara pilkada, khususnya KPU, mengalami sejumlah tindak kekerasan maupun intimidasi dari para pihak, baik pasangan calon maupun massa pendukung pasangan calon. Komnas HAM mencatat beberapa peristiwa yang dialami oleh KPU di sejumlah daerah, antara lain:

a) Pengepungan kantor KPU Gowa Sulawesi Selatan dan unjuk rasa di depan kantor Panwaslu Kabupaten Gowa oleh salah satu massa pendukung pasangan calon nomor urut 1, sebagai protes atas klaim kemenangan sepihak oleh massa pendukung pasangan calon lainnya. Massa pendukung pasangan calon tersebut menduga KPU Gowa telah melakukan kesalahan dalam penghitungan suara dan meminta agar penghitungan suara dilakukan secara jujur. Selain di Kabupaten Gowa, peristiwa serupa juga terjadi di Kabupaten Soppeng Sulawesi Selatan dan Kabupaten Luwu Utara Sulawesi Selatan.



Aksi pengepungan KPU Kabupaten Gowa, Sulawesi Selatan, oleh massa. (www.antaranews.com)

b) Pengepungan kantor KPU Kabupaten Poso Sulawesi Tengah oleh beberapa bakal calon beserta massa pendukung karena kecewa pendaftaran bakal calon dukungannya digagalkan oleh KPU. Dari hasil penelitian KPU terhadap berkas para pasangan calon, hanya 1 bakal calon yang memenuhi syarat dari KPU Poso (Pasangan calon nomor urut 4).

c) Aksi demonstrasi massa pendukung pasangan calon di kantor KPU Kota Siantar Sumatera Utara akibat tidak diterimanya pasangan calon dukungan mereka oleh KPU Kota Siantar sebagai peserta pilkada dengan nomor urut 5. Aksi masyarakat ini diduga dipengaruhi oleh data atau informasi dari pihak-pihak yang tidak bertanggung jawab yang menyatakan bahwa pasangan calon tersebut akan ditetapkan sebagai pasangan calon peserta berupa putusan sela di PTUN. Aksi ini berlangsung bahkan sehari sebelum pemungutan suara dilakukan. Masyarakat masih tetap berpendapat bahwa pasangan calon dukungannya dicoret setelah ditetapkan oleh KPU Kota Siantar.

d) Pengepungan kantor KPU Kabupaten Simalungun Sumatera Utara akibat aksi protes massa pendukung pasangan calon nomor urut 4 terhadap pencoretan pasangan calon dukungan mereka sebagai peserta pilkada Kabupaten Simalungun Tahun 2015. KPU telah mencoret pasangan calon JR Saragih dan Amran Sinaga dari bursa pilkada Simalungun, dikarenakan putusan Mahkamah Agung RI yang menyatakan Amran Sinaga bersalah dan divonis 4 tahun. Pengepungan kantor KPU Kabupaten Simalungun ini bahkan membuat alokasi pengamanan Polda Sumatera Utara dipusatkan pada pengamanan di kabupaten ini untuk mencegah konflik melebar.



Masa mulai mendatangi kantor KPU Simalungun, Sumatera Utara, untuk melakukan demonstrasi.

e) Demontrasi yang dilakukan oleh salah satu massa pendukung pasangan calon di Kecamatan Rupit, Kabupaten Musi Rawas Utara, Sumatera Selatan, yang mengakibatkan penundaan rapat pleno hasil pilkada Kecamatan Rupit. Akibatnya, pleno hasil pilkada dari tingkat kecamatan ditunda karena protes massa pendukung salah satu pasangan calon. Penundaan dilakukan untuk menghindari bentrokan kelompok pasangan calon. Ada dugaan peristiwa demonstrasi tersebut terjadi karena kesalahpahaman massa pendukung saat petugas PPK hendak melaksanakan pleno di tingkat PPK Rupit sebelum dibawa ke KPU, bukan kesalahan penghitungan pada tingkat kecamatan.

f) Demonstrasi yang dilakukan massa pendukung pasangan calon nomor urut 1 terkait pencoretan pasangan calon mereka oleh KPU Kabupaten Mojokerto Jawa Timur, berdasarkan putusan kasasi Mahkamah Agung yang memenangkan gugatan pasangan calon Mustofa Kamal Pasha – Pungkasiadi. Hal ini dikarenakan adanya dugaan pasangan calon nomor urut 1 memalsukan

rekomendasi PPP Kubu Djan Faridz saat pendaftaran sebagai pasangan calon di KPU Kabupaten Mojokerto.

g) Aksi unjuk rasa ratusan orang dari massa gabungan dari pendukung pasangan calon nomor urut 1 dan 2. Mereka melakukan aksi unjuk rasa di kantor Panwaslu Kabupaten Musi Rawas Utara, Sumatera Selatan. Massa meminta dilakukannya pilkada ulang dan mengancam akan memblokade jalan lintas Sumatera yang berada di depan kantor panwaslu. Massa juga meminta Panwaslu Musi Rawas Utara membatalkan kemenangan pasangan calon nomor urut 3. Peristiwa diduga akibat adanya kecurigaan atau dugaan terjadinya kecurangan penghitungan suara sehingga memenangkan pasangan calon nomor urut 3.

h) Aksi unjuk rasa massa pendukung salah satu pasangan calon saat berlangsungnya rapat pleno terbuka rekapitulasi hasil penghitungan suara pemilihan kepala daerah Kota Balikpapan Tahun 2015 di Hotel Sagita, Balikpapan, Kalimantan Timur. Aksi massa ini sebagai aksi protes terhadap dugaan pelanggaran politik uang. Namun aksi massa tersebut tidak mengantongi izin, melibatkan anak-anak, dan membawa senjata tajam.

i) Penganiayaan (pemukulan) terhadap Ketua KPU Kabupaten Toli-Toli, Sulawesi Tengah, oleh massa pendukung pasangan calon Amran Yahya-Zainal Daud karena kecewa KPU telah meloloskan satu pasangan calon sebagai peserta Pilkada Bupati Toli-Toli Tahun 2015.[50] Akibatnya, korban mengalami sakit pada telinga kiri dan tulang selangkangan akibat pukulan dan diinjak-injak oleh massa. Peristiwa tersebut terjadi saat rapat pleno terbuka pengambilan nomor urut pasangan calon di Kantor KPU Toli-Toli pada 24 Agustus 2015.

[50]"Protes, Pendukung Calon Bupati Pukuli Ketua KPU Toli-Toli", 26 Agustus 2015, diakses dari: http://www.sultimpost.com/2015/08/protes-pendukung-calon-bupati-pukuli.html, pada 30 Desember 2015 pukul 14.50 WIB.

j) Pelemparan batu oleh sekelompok orang yang tidak dikenal terhadap pasangan calon peserta Pilkada Kabupaten Dompu, Bambang M Yasin - Ariffudin saat berkampanye di Desa Bara, Kabupaten Dompu, Nusa Tenggara Barat.[51] Akibatnya, sedikitnya 5 (lima) orang terluka parah akibat lemparan batu, di antaranya adalah anak-anak.

k) Intimidasi yang diduga dilakukan oleh anggota TNI terhadap Koordinator Saksi Pilkada 2015 yang juga Pengurus PAC PDI Perjuangan Kota Batam, Kepulauan Riau. Peristiwa tersebut juga melibatkan tujuh orang anggota TNI yang memaksa dan membawa korban ke Kantor Kodim dengan alasan akan dilakukan pemeriksaan atas tuduhan politik uang.[52]

l) Terbakarnya kantor KPU Kabupaten Timor Tengah Utara, Nusa Tenggara Timur, pada 11 Oktober 2015, yang mengakibatkan terbakarnya seluruh ruangan di kantor KPU, termasuk berkas penyelenggaraan pilkada. Peristiwa tersebut terjadi sehari setelah dilakukan verifikasi berkas. Hingga saat ini belum diketahui penyebab terbakarnya kantor tersebut.

m) Perusakan kantor KPU Kabupaten Manggarai Barat, Nusa Tenggara Timur, yang dilakukan oleh massa pendukung pasangan calon Fidelis Pranda - Benyamin Padju pada 28 Juli 2015.[53] Massa melempari kantor KPU dengan batu dan benda-benda tumpul serta merusak barang-barang inventaris kantor. Perusakan tersebut disebabkan kekecewaan massa atas penolakan anggota

[51] "Kampanye, Cabup Dompu Dilempari Batu", 9 November 2015, diakses dari: http://pilkada.tempo.co/read/ news/2015/11/09/304717044/ kampanye-calon-bupati-dompu-dilempar-batu, pada 30 Desember 2015 pukul 15.55 WIB.
[52] "Pilkada Kepri, PDIP Sinyalir TNI Terlibat Politik Praktis", 11 Desember 2015, diakses dari: http://daerah.sindonews.com/read/1068774/174/pilkada-kepri-pdip-sinyalir-tni-terlibat-politik-praktis-1449837249, pada 30 Desember 2015 pukul 16.40 WIB.
[53]"Kantor KPU Manggarai Barat NTT Dirusak", 29 Juli 2015, diakses dari: http://news.liputan6.com/read /2281588/kantor-kpu-manggarai-barat-ntt-dirusak, pada tanggal 30 Desember 2015 pukul 15.30 WIB.

KPU saat penyerahan dokumen-dokumen pendaftaran pasangan calon dukungan mereka karena tidak lengkap.

n) Pembakaran kantor Gubernur Kalimantan Utara yang diduga terkait dengan hasil penghitungan suara pasca-Pilkada Gubernur dan Wakil Gubernur 9 Desember 2015.[54] Aksi pembakaran terjadi di Kantor Gubernur Kalimantan Utara di Tanjung Selor, Kalimantan Utara, yang diduga dilakukan oleh massa pendukung pasangan calon Jusuf SK - Marthin Billa. Massa yang juga membawa senjata tajam menuntut dibatalkannya kepesertaan pasangan calon Irianto Lambrie dan Udin Hianggio karena diduga melakukan politik uang. Untuk itu, massa meminta adanya pemungutan suara ulang di Kota Tarakan.

3. Perseteruan Sengit Antar-Pasangan Calon

Penyebab konflik sosial lainnya adalah adanya perseteruan sengit antara sesama pasangan calon. Para pasangan calon berlomba-lomba dan mengupayakan berbagai cara agar dapat memenangkan bursa pemilihan kepala daerah.

Komnas HAM mencatat beberapa peristiwa yang terjadi akibat perseteruan sengit atau konflik antar-pasangan calon misalnya di Kabupaten Situbondo, Jawa Timur. Di kabupaten itu terjadi perseteruan pasangan calon dalam memperebutkan massa di dua pesantren besar. Apalagi, perebutan tersebut turut melibatkan daya tarik alumni pesantren (kiai/tokoh agama) untuk memengaruhi peroleh suara bagi pasangan calon tertentu.

Konflik lainnya terjadi di Kabupaten Lamongan, Jawa Timur. Di tempat itu bahkan terjadi peristiwa pidana berupa penganiayaan (pembacokan)

[54]"Kantor Gubernur Kalimantan Utara Dibakar, 18 Orang Diperiksa," 20 Desember 2015, diakses dari: http://nasional.tempo.co/read/news/2015/12/20/058729242/kantor-gubernur-kalimantan-utara-dibakar-18-orang-diperiksa, pada tanggal 30 Desember 2015 pukul 15.40 WIB.

terhadap bakal calon bupati Lamongan untuk menggagalkan pencalonan korban dalam Pilkada Lamongan Tahun 2015. Selain itu, Komnas HAM menemukan motif lain dalam peristiwa tersebut, yaitu dendam pribadi dan sakit hati pelaku karena kalah dalam persaingan Pileg 2014.

Sementara itu, di Pulau Sumatera, persaingan antara pasangan calon pilkada terjadi di Kabupaten Lampung Tengah, antara pasangan calon petahana dengan pasangan calon yang lainnya yang disebabkan oleh adanya latar belakang birokrasi dan politik yang berbeda.

Adanya perseteruan/konflik antar-pasangan calon dalam Pilkada 2015 ini, menjadi catatan penting bagi Komnas HAM dan bagi penyelenggara pilkada pada khususnya. Hal ini dikarenakan peristiwa-peristiwa tersebut telah mencederai prinsip-prinsip HAM dalam sebuah pesta demokrasi pemilihan kepala daerah.

Diperlukan prinsip kebebasan dalam memilih, serta prosedur hukum yang independen dalam memproses keberatan dan pengaduan warga, baik selaku pemilih atau pihak yang dipilih, yang bebas dari korupsi dan tekanan-tekanan dari kelompok politik manapun. Pemilihan yang tidak manipulatif (*genuine election*) serta pemilihan yang berkeadilan (*fair election*) juga harus diperhatikan agar pilkada berjalan sesuai dengan prinsip HAM yang menghormati, menegakkan, dan memajukan Hak Asasi Manusia.

4. Bentrokan Antarmassa Pendukung Pasangan Calon

Konflik sosial yang paling mengemuka dalam penyelenggaraan pilkada adalah bentrokan antarmassa pendukung pasangan calon yang marak terjadi di beberapa daerah seperti peristiwa berikut:

a) Bentrokan yang hampir terjadi antara massa dari dua pasangan calon yang berbeda karena melakukan kampanye di satu lokasi yang sama di Kecamatan Lage, Kapupaten Poso, Sulawesi Tengah. Meskipun pada akhirnya massa salah satu pasangan calon berhasil dialihkan oleh pihak

penyelenggara pilkada dengan berkoordinasi dengan kepolisian sehingga bentrokan dapat dihindari.

b) Bentrokan antar-dua ormas besar pendukung pasangan calon nomor urut 1 dan 2 sehingga berpotensi *head to head* massa pendukung di Kecamatan Kubu, Kabupaten Karangasem, Bali. Hal ini dikarenakan kedua pasangan calon memiliki pendukung loyal dari ormas besar di Kabupaten Karangasem. Selain itu, kecamatan ini juga menjadi basis salah satu pasangan calon yang kuat.
c) *Head to head* massa pendukung pasangan calon karena hanya ada 2 (dua) pasangan calon yang bertarung di sejumlah kabupaten, yaitu Kabupaten Blitar, Kabupaten Trenggalek, Kabupaten Ngawi, Kota Surabaya, Kota Blitar, Kabupaten Pacitan, Kabupaten Mojokerto, Kabupaten Sumenep, Kabupaten Jember, Kabupaten Kediri, Kabupaten Banyuwangi, Kabupaten Tuban, dan Kabupaten Malang, Jawa Timur.
d) Kekerasan antarmassa pendukung pasangan calon dengan nomor urut 1 dan 2 yang diakhiri dengan tembakan peringatan oleh Polres Melawi, Kalimantan Barat. Bentrokan terjadi di depan Rumah Jabatan Bupati Melawi yang merupakan calon petahana pada 2 Desember 2015. Konflik ini disebabkan aksi saling ejek dan adu yel-yel antarmassa pendukung pasca kampanye akbar.
e) Kekerasan antarmassa pendukung pasangan calon nomor urut 1 dan 2, berupa aksi saling lempar botol antarmassa pendukung pasca mengikuti kampanye akbar saat papasan pulang di Kabupaten Bengkayang, Kalimantan Barat. Hal ini disebabkan kedua pasangan calon memaksakan menggelar kampanye di hari dan tanggal yang sama, meskipun lokasi berbeda. Akibatnya, massa pendukung berpapasan saat perjalanan pulang mengikuti kampanye akbar.
f) Adanya isu tentang percekcokan antar-pendukung pasangan calon di Kabupaten Cianjur, Jawa Barat, karena tidak ditaatinya kesepakatan untuk tidak membawa kendaraan dengan pengeras suara. Komnas HAM menemukan adanya salah paham akibat pemberitaan media massa.

Koordinasi Komnas HAM RI dengan Kepala Kepolisian Daerah Bali terkait dengan pengamanan Pilkada 2015.



5. Intimidasi terhadap Para Pemilih

Konflik sosial tidak hanya terjadi antarmassa pendukung pasangan calon, tetapi juga dapat terjadi terhadap para pemilih. Seperti adanya tindakan intimidasi yang secara tidak langsung dilakukan oleh Polres Banyuwangi dan Brimob Polda Jawa Timur yang melakukan *sweeping* terhadap warga Kecamatan Pesanggrahan, Desa Sumberagung, yang diduga terlibat dalam bentrokan.

Asal mula dilakukan *sweeping* karena adanya sengketa agraria antara masyarakat Dusun Pancer dan PT Bumi Sukses Indo (PT BSI) yang berakhir dengan bentrokan dan pembakaran alat-alat berat PT BSI. Saat itu, pihak Polres telah menangkap dua orang pelaku dan beredar isu bahwa penangkapan akan dilakukan secara masif. Pihak kepolisian melakukan *sweeping* secara terus menerus, sehingga masyarakat (khususnya laki-laki) merasa ketakutan dan bersembunyi hingga saat proses pelaksanaan pilkada. Persentase partisipasi pilkada di daerah tersebut sekitar 28 persen dengan mayoritas partisipan berasal dari perempuan.

D. Diskriminasi

Selama proses penyelenggaran Pilkada 2015, khususnya tahapan kampanye, masih menyisakan berbagai permasalahan yang jika tidak dikelola dengan baik, justru akan membawa pada disintegrasi bangsa akibat konflik di tengah masyarakat. Salah satu permasalahan yang perlu mendapatkan perhatian dari seluruh elemen bangsa adalah masih dipergunakannya isu-isu primodialisme yang berbasis pada ras dan etnis. Termasuk di dalamnya persoalan agama/kepercayaan dalam kontestasi politik di Indonesia, khususnya di berbagai daerah yang menyelanggarakan pesta demokrasi Pilkada 2015.

Pengertian diskirminasi didasarkan pada sekurang-kurangnya 3 (tiga) ketentuan hak asasi manusia, yaitu:

1. Pasal 1 angka 3 UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia menyatakan bahwa **diskriminasi** adalah "setiap pembatasan, pelecehan, atau pengucilan yang langsung ataupun tak langsung didasarkan pada pembedaan manusia atas dasar agama, suku, ras, etnik, kelompok, golongan, status sosial, status ekonomi, jenis kelamin, bahasa, keyakinan politik, yang berakibat pengurangan, penyimpangan atau penghapusan pengakuan, pelaksanaan atau penggunaan hak asasi manusia dan kebebasan dasar dalam kehidupan, baik individu maupun kolektif dalam bidang politik, ekonomi, hukum, sosial, budaya, dan aspek kehidupan lainnya."
2. Pasal 1 UU Nomor 40 Tahun 2008 ini, pengertian tentang **diskriminasi ras dan etnis** adalah "segala bentuk pembedaan, pengecualian, pembatasan, atau pemilihan berdasarkan pada ras dan etnis, yang mengakibatkan pencabutan atau pengurangan pengakuan, perolehan, atau pelaksanaan hak asasi manusia dan kebebasan dasar dalam suatu kesetaraan di bidang sipil, politik, ekonomi, sosial dan budaya". Kemudian pengertian ras adalah "golongan bangsa berdasarkan ciri-ciri fisik dan garis keturunan." Pengertian etnis sendiri adalah "penggolongan manusia berdasarkan kepercayaan, nilai, kebiasaan, adat istiadat, norma bahasa, sejarah, geografis, dan hubungan kekerabatan."

Pasal 4 UU Nomor 40 Tahun 2008 tentang Penghapusan Diskriminasi Ras dan Etnis menyatakan, "***Tindakan diskriminatif ras dan etnis berupa*** *:* (a) memperlakukan pembedaan, pengecualian, pembatasan, atau pemilihan berdasarkan pada ras dan etnis, yang mengakibatkan pencabutan atau pengurangan pengakuan, perolehan, atau pelaksanaan hak asasi manusia dan kebebasan dasar dalam suatu kesetaraan di bidang sipil, politik, ekonomi, sosial, dan budaya; atau (b) **menunjukkan kebencian atau rasa benci** kepada orang karena perbedaan ras dan etnis."

3. Pasal 1 UU No. 7 tahun 1984 Tentang Ratifikasi Konvensi Tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Wanita (CEDAW) menyebutkan bahwa **Diskriminasi terhadap perempuan** adalah "setiap pembedaan, pengucilan atau pembatasan yang dibuat atas dasar jenis kelamin, yang mempunyai pengaruh atau tujuan untuk mengurangi atau menghapuskan pengakuan, penikmatan, atau penggunaan hak-hak asasi manusia dan kebebasan-kebebasan pokok di bidang politik, ekonomi, sosial, budaya, sipil atau apapun lainnya oleh kaum perempuan, terlepas dari status perkawinan mereka, atas dasar persamaan antara laki-laki dan perempuan."

Berdasarkan pengertian tersebut di atas, maka menunjukan kebencian atau rasa benci kepada seseorang karena perbedaan ras dan etnis, baik ditunjukan melalui tulisan, ucapan, gambar dan lain sebagainya sudah memenuhi kualifikasi sebagai perbuatan atau tindakan diskriminasi ras dan etnis.

Dari hasil pantauan Komnas HAM di 20 provinsi dalam pelaksanaan Pilkada 2015, sekurang-kurangnya masih ada beberapa provinsi termasuk di dalamnya kabupaten/kota yang dalam tahapan khususnya masa kampanye, terdapat nuansa praktik diskriminasi ras dan etnis, termasuk agama. Beberapa peristiwa terekam oleh Tim Komnas HAM di antaranya di Provinsi Jawa Tengah, Jawa Barat, Kalimantan Barat, Kepulauan Riau, Sulawesi Tengah, Maluku Utara, dan Sulawesi Selatan.



Selebaran yang mendeskriditkan pasangan calon di Pilkada 2015.

Secara umum, praktik diskirminasi yang terjadi selama pelaksanaan Pilkada 2015 dapat dikategorikan dalam beberapa hal, mulai dari diskriminasi atas nama agama, diskriminasi ras dan etnis, dan diskriminasi kepada perempuan. Beragam diskriminasi itu dijelaskan pada bagian di bawah ini.

1. Diskriminasi Atas Nama Agama

Praktik diskriminasi yang terjadi biasanya tidak secara langsung menyebut nama calon kandidat yang ikut berkontestasi dalam Pilkada 2015, akan tetapi publik setempat (khususnya kabupaten/kota) sudah mengetahui bahwa ujaran tersebut ditujukan kepada calon tertentu.

Gambaran dimaksud terjadi di Kota Solo, Jawa Tengah, ditemukan 75 (tujuh puluh lima) spanduk di berbagai sudut kota yang secara substansi "Merindukan Wali Kota Muslim" dan "Wong Islam harus pilih Wali Kota Islam, kalau tidak pilih takut dilaknat Allah". Diduga spanduk ini ditujukan untuk memengaruhi pemilih khususnya umat Muslim terhadap FX Hadi Rudyatmo yang merupakan Wali Kota Solo periode 2010 – 2015 yang kembali mencalonkan diri pada Pilkada 2015. Panwas Kota Solo telah melakukan pertemuan dengan pembuat spanduk yang diketahui bernama Abu Kasum, Ketua Dewan Syariah Kota Solo, dan diselesaikan melalui jalur persuasif sehingga tidak dibawa ke ranah pelanggaran atau tindak pidana.

Masifnya persoalan terkait dengan sentimen keagamaan ternyata tidak terlalu memengaruhi preferensi pemilih, terbukti di Kota Solo, pasangan

nomor urut 1, FX Hadi Rudyatmo - Achmad Purnomo, memenangkan Pilkada 2015 dengan suara 60 persen, dibanding pasangan no urut 2 Anung Indro Susanto - Muhammad Fajri yang hanya mendapatkan suara 40 persen.

Peristiwa dengan pokok yang sama terkait diskriminiasi dengan basis agama juga terjadi dalam pelaksanaan pilkada di sejumlah kabupaten di Provinsi Kalimantan Barat. Untuk Kabupaten Kapuas Hulu, KPU Kalbar[55] telah menemukan peredaran selebaran yang secara substansi menyatakan bahwa *"*Umat Islam Harus Memilih Islam*"* yang dilengkapi dengan dalil-dalil agama.

Atas beredarnya selebaran dimaksud, Panwas Kabupaten Kapuas Hulu telah berupaya untuk mengungkapkan, akan tetapi tidak menemukan siapa pelaku yang membuat dan menyebarluaskan, termasuk kedua pasang calon yang maju dalam pilkada juga membantah telah melakukan tindakan tersebut. Kondisi yang hampir sama juga terjadi di Singkawang, Kalimantan Barat. Terdapat isu-isu saatnya "Kristen Pilih Kristen" dan "Katolik Pilih Katolik" meskipun tidak termanifestasi dalam selebaran/spanduk dan media cetakan lainnya, akan tetapi menyebar dalam perbincangan di masyarakat dan rumah-rumah ibadah[56].

Indikasi kampanye dengan cara diskrmininasi dilakukan oleh Juru Kampanye Nasional Ali Mochtar Ngabalin dalam kampanye akbar untuk pasangan nomor 3, Safi Pauwah - Faruk Bahaman. Ali Mochtar Ngabalin menyatakan bahwa "Kabupaten Kepulauan Sula, Provinsi Maluku Utara, tidak boleh dipimpin oleh Pendeta*"*[57]. Atas peristiwa tersebut, salah satu anggota Panwas Kabupaten Kepulauan Sula yang memantau kampanye akbar, langsung memberikan teguran untuk tidak mendiskreditkan tokoh agama atau agama tertentu.

[55] Penjelasan disampaikan dalam Pertemuan dengan Komnas HAM pada 7 Desember 2015.
[56] Ibid
[57] Penjelasan disampaikan Bawaslu Maluku Utara ke Komnas HAM dalam pertemuan 7 Desember 2015.

Belakangan baru diketahui bahwa Panwas Kabupaten Kepulauan Sula telah dilaporkan ke Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) dengan alasan menghentikan kampanye yang sah. Menindaklanjuti hal dimaksud, Panwas Kabupaten Kepulauan Sula telah melakukan koordinasi dengan Bawaslu Maluku Utara dan diputuskan untuk melakukan pemeriksaan atas peristiwa ini dengan memanggil Ali Mochtar Ngabalin, meskipun yang bersangkutan belum pernah hadir.

Selain ujaran kebencian yang dilakukan Ali Mochtar Ngabalin, di Kabupaten Sula juga beredar pamflet yang mendiskreditkan salah satu pasangan calon Bupati Safi Fauwah. Dalam pamflet tersebut disebutkan bahwa Calon Bupati Safi Fauwah dan istri dimandikan dengan bunga tujuh rupa oleh seorang dukun di Kabupaten Sula. Pamflet tersebut juga menyerukan kepada warga Kabupaten Sula untuk tidak memilih Calon Bupati Safi Fauwah yang percaya kepada dukun.

Penyebarluasan materi-materi bermuatan diskriminasi ras dan etnis dalam pelaksanaan pilkada dengan sentimen keagamaan, biasanya terjadi di masyarakat yang memiliki tingkat religiositas yang tinggi, baik Muslim maupun non-Muslim. Selain itu, biasanya terjadi karena masih banyaknya tokoh agama yang mengaitkan pilihan dalam pilkada dengan preferensi agama calon bupati/wali kota. Kondisi ini kemudian ditunjang oleh aktivitas pengguna media sosial, termasuk membuat akun-akun baru yang ditujukan untuk menyebarluasan paham diskriminasi terkait persoalan ini.

Sebetulnya, banyak agenda dan langkah-langkah yang bisa ditempuh untuk meminimalisasi diskriminasi dengan basis agama jika seluruh aparat pemerintah, termasuk di dalamnya penyelenggara pemilu (KPU dan Bawaslu) dan penegak hukum. Di antaranya dengan aktif melakukan pembinaan dan pengawasan sehingga tidak ada lagi praktik diskrminasi.

2. Diskriminasi atas Perbedaan Ras dan Etnis

Titik yang paling krusial dalam peredaran muatan materi yang secara substantif menyingung ras dan etnis, biasanya terjadi pada masa

kampanye. Diskriminasi tersebut tercermin setidak-tidaknya pada pelaksanaan pilkada di Kepulauan Riau yang disebarluaskan melalui media sosial, selebaran, dan pesan pendek SMS.

Kebetulan pada pemilihan Gubernur Kepulauan Riau 2015 hanya ada dua pasang calon yaitu nomor urut 1, Soeryo Respationo (wakil gubernur/petahana/suku Jawa), melawan nomor urut 2, Muhamad Sani (gubernur/petahana/suku Melayu). Bisa diperkirakan, intensitas dukungan jika tidak dikelola dengan baik, akan berdampak pada konflik sosial terkait adanya praktik diskriminasi ras dan etnis.

Komisi Pemilihan Umum (KPU) Kepri[58] menjelaskan bahwa kedua pasangan tersebut sama-sama mendapatkan serangan kampanye bernuansa diskriminasi. Untuk Soeryo Respationo dikampanyekan soal keagamaannya dan celaan bahwa dia bukan beretnis Melayu. Pendukung Muhamad Sani mengusung slogan "Orang Melayu Harus Dipimpin Melayu". Sementara untuk Muhamad Sani, dia didiskreditkan terkait dengan usia dan kesehatannya.

Salah satu selebaran bernada diskriminasi
ras dan etnis di Provinsi Kepulauan Riau saat Pilkada 2015.


MELAYU BERSATU MELAYU KUAT

1. JANGAN BERIKAN KESEMPATAN SUKU LAIN MEMIMPIN DI BUMI MELAYU.
2. COBA KITA PAHAMI.
   A. KETUA DPRD PROV KEPRI ADALAH SUKU BATAK.
   B. KETUA DPRD KOTA BATAM ADALAH SUKU JAWA (LIHAT AKSI DEMO DIATAS DI KANTOR DPRD KOTA BATAM).
   C. GUBERNUR KEPRI WAJIB HUKUMNYA DARI SUKU MELAYU.
3. SUKU MELAYU TELAH DIHINA DI BUMI SENDIRI : "SDR NURYANTO KETUA DPRD KOTA BATAM TELAH MENGHINA SUKU MELAYU DI FACEBOOK YANG BERISI SUKU MELAYU HANYA BISA MENGGONGGONG SEPERTI ANJING".
4. PILIHLAH SUKU MELAYU UNTUK MENJADI GUBERNUR KEPRI KARENA TERBUKTI BISA MENGAYOMI SEMUA SUKU DAN AGAMA.

KOMUNITAS MELAYU BERSATU

[58] Penjelasan disampaikan Anggota KPU Kepulauan Riau pada pertemuan dengan Komnas HAM pada 19 November 2015

Mencermati tingkat kerawanan dimaksud yang dapat menyebabkan konflik horizontal, Bawaslu Kepri[59] dan Panwas Batam secara aktif telah melaporkan ke kepolisian dengan permintaan agar melakukan pemblokiran pada akun media sosial yang terbukti menyebarluaskan paham diskriminasi ras dan etnis, serta melakukan pelacakan terhadap nomor telepon seluler yang telah mengirimkan pesan serupa. Meskipun demikian, sampai saat ini belum ada satu pihak manapun yang telah diproses oleh kepolisian.

Pelaksanaan Pilkada 2015 di Kabupaten Cianjur, Jawa Barat, juga diwarnai dengan diskriminasi ras dan etnis, khususnya melalui media sosial yang secara subtanstif mendiskreditkan pasangan nomor urut 3 yaitu Suranto yang berasal dari suku Jawa. Peristiwa ini terjadi akibat masih berkembangnya isu primordialisme dengan menyampaikan keunggulan etnis Sunda yang diwakili oleh dua pasangan calon bupati – wakil bupati.

Peristiwa ini telah ditindaklanjuti oleh Panwas Kabupaten Cianjur, akan tetapi dalam praktik untuk mengungkap dan membawa ke ranah hukum, ternyata memiliki kesulitan dengan alasan diskriminasi tersebut dilakukan melalui media sosial dan akun-akun yang menyebarluaskannya sulit terlacak.

Kondisi yang serupa terjadi di Kabupaten Sintang, Kalimantan Barat, dalam salah satu sesi kampanye yang dilakukan terhadap pasangan nomor urut 1, Agrianus – Chomain Wahab, terdapat ajakan dari Hulu Kadri yang secara substansi mengajak pemilih di Kabupaten Sintang memilih putra asli Sintang dengan kalimat "Pasangan ini satu-satunya pasangan Calon Putra Asli Sintang, dengan jargon Muda Perubahan, maka jika Sintang ingin berubah ke arah yang lebih baik masyarakat harus memilih pasangan ini".

Paham untuk mendikotomi antara asli dan tidak asli didasarkan pada etnisitas tentu telah mencederai semangat Pilkada 2015 yang bermartabat

[59] Berbagai tindakan dan antisipasi untuk mengurangi praktik diskriminasi, termasuk di dalamnya kampanye hitam, disampaikan ke Komnas HAM pada pertemuan tanggal 19 November 2015

dan demokratis. Padahal, juru kampanye yang lain telah sangat baik dengan mengingatkan bahwa, "Jangan sampai saling mengkafir-kafirkan pasangan calon lain karena sangat merugikan umat Islam yang terpecah belah akibat pesta yang hanya beberapa bulan saja ini".[60]

Padahal untuk mencegah praktik diskirminasi ras dan etnis di Kabupaten Sintang, ketika masa kampanye telah dilakukan dialog "Merajut Kebersamaan Menuju Pilkada yang Jurdil, Harmonis, dan Bermartabat", yang dilaksanakan pada 30 November 2015. Dialog diikuti 50 orang peserta yang berasal dari tokoh agama, tokoh masyarakat, dan tokoh adat. Sedangkan narasumber adalah Direktur Politik dan Hukum Dirjen Kesbangpolinmas Kementerian Dalam Negeri, Dewan Adat Dayak, MABM, dan praktisi tokoh masyarakat[61].

Berdasarkan hasil rekapitulasi yang dilakukan oleh KPU Sintang ternyata pasangan nomor urut 1 Agrianus – Chomain Wahab, yang dalam kampanyenya mengusung slogan putra asli Sintang, tidak dapat memenangkan Pilkada 2015. Terbukti pasangan nomor urut 3, yaitu Jarot Winarno – Askiman, justru memenangkan Pilkada Sintang 2015, dengan perolehan suara mencapai 93.778 suara atau hampir 50 persen suara pemilih.

Meskipun tidak dapat menggambarkan secara komprehensif dalam setiap penyelenggaraan pemilu, termasuk Pilkada 2015, hingga kini menunjukan masih adanya pihak-pihak yang memanfaatkan dan mengeksploitasi perbedaan ras dan etnis, baik langsung oleh tim kampanye, maupun simpatisan. Kondisi inilah yang harus menjadi perhatian semua pihak guna memastikan bahwa dalam pemilu dan pilkada selanjutnya, program kesejahteraan masyarakatlah yang dijadikan materi kampanye untuk menarik simpati masyarakat.

---

[60] "*Pilkada Semakin Dekat ,Tiga Pasangan calon Bupati Sintang Berlomba Rebut Hati Rakyat*", RRI, Edisi 15 November 2015, diakses pada 28 Desember 2015 pukul 20.00 WIB.

[61] *"Sintang Gelar Dialog Lintas Etnis",* Wartajurnalis, Edisi 2 Desember 2015, diakses pada 4 Januari 2016 pukul 11.00 WIB.

3. Diskriminasi terhadap Perempuan

Persamaan merupakan pilar bagi setiap masyarakat demokratis yang bercita-cita mencapai keadilan sosial dan hak asasi manusia. Kenyataannya dalam setiap masyarakat dan lingkup tertentu, perempuan menjadi sasaran dari ketidaksamaan dalam hukum, politik dan kenyataan sesungguhnya.

Kondisi ini juga diperparah oleh adanya diskrminasi dalam lingkup keluarga dan masyarakat. Walaupun sebab dan akibatnya dapat berbeda, kondisi ini terjadi karena stereotip dan praktik kepercayaan agama serta budaya yang dapat merugikan perempuan.

Dalam aspek politik khususnya pelaksanaan Pilkada 2015, kampanye pembatasan hak-hak perempuan untuk maju dalam kontestasi pemilihan bupati/wakil bupati, diduga marak di Provinsi Sulawesi Selatan. Hal yang menjadi pokok diskriminasi adalah berkembangnya paham dan anggapan di masyarakat bahwa memilih calon pemimpin harus berjenis kelamin laki-laki dan haram untuk dipimpin oleh kaum perempuan.

Meskipun belum terdokumentasi yang konkret, akan tetapi berkembangnya kampanye ini ditujukan untuk memengaruhi pilihan masyarakat terhadap calon perempuan yang maju dalam Pilkada 2015 di Provinsi Sulawesi Selatan. Di provinsi tersebut, ada empat calon perempuan yaitu Tenri Olle Yasin Limpo dari Kabupaten Gowa, Indah Putri Indriani dari Luwu Utara, Jumrana Salikki dari Bulukumba, dan Christina Jeane Tandirerung dari Toraja.

Berkembangnya paham diskriminasi terhadap perempuan tersebut memerlukan studi lanjutan untuk mengetahui sejauh mana signifikansi terhadap preferensi para pemilih. Meskipun demikian, hipotesa awal menunjukan bahwa penerimaan terhadap calon perempuan menjadi pemimpin masih belum tinggi, mengingat dari empat kandidat perempuan yang maju dalam Pilkada 2015 di Provinsi Sulawesi Selatan, hanya satu kandidat yaitu Indah Putri Indriani di Kabupaten Luwu Utara, yang memenangkan pilkada dengan suara sebanyak 90.826 suara (53,60

persen). Tiga perempuan lainnya tidak mendapatkan suara yang cukup untuk mengantarkan menjadi pemimpin.

4. Penanganan Diskriminasi Dalam Pemilu

Seluruh instrumen HAM yang bertujuan untuk penghapusan diskriminasi ras, etnis, dan agama dilahirkan dengan keyakinan bahwa seluruh manusia mempunyai kedudukan yang sama dalam hukum dan berhak atas perlindungan.

Adanya diskriminasi berdasarkan ras, etnis, dan agama dalam kehidupan masyarakat merupakan hambatan bagi hubungan antarmanusia dan menghancurkan kehidupan damai manusia di muka bumi, termasuk di Indonesia. Namun faktanya dalam pelaksanaan Pilkada 2015, masih terdapat beberapa pelanggaran yang mendiskriminasi baik dasar ras, etnis, maupun agama, termasuk hak-hak perempuan masih saja terjadi.



Suasana pembahasan penanganan praktik diskriminasi ras dan etnis di Pilkada 2015 Provinsi Kepulauan Riau.

Dari aspek sosiologis dengan masih adanya praktik diskrminiasi tersebut menunjukan bahwa sebagian kecil masyarakat di Indonesia, khususnya yang terlibat secara aktif dalam kontestasi Pilkada 2015, baik calon, tim sukses, maupun simpatisannya masih tergolong primitif atau belum beranjak dari situasi yang terjadi pada tahun 1940-an.

Menanggapi kondisi ini, perlu diingatkan salah satu gagasan utama lahirnya Perserikatan Bangsa-Bangsa, yaitu untuk melawan segala bentuk diskrminasi. Dalam Piagam PBB Pasal 1 Ayat (2) dan Pasal 13 Ayat (1), ditegaskan bahwa perlindungan HAM bertujuan untuk *"to develop friendly relations among nations based on respect for the principle of equal rights and self-determination of peoples*" (membangun hubungan persahabatan antar bangsa-bangsa berdasarkan penghormatan terhadap prinsip persamaan hak dan penentuan nasib sendiri dari bangsa) dan *"promoting and encouraging respect for human rights and fundamental freedoms for all without distinction as to race, sex, language or religion"* (memajukan dan mendukung penghormatan terhadap hak asasi manusia dan kemerdekaan dasar untuk semuanya tanpa pembedaan ras, jenis kelamin, bahasa, atau agama).

Hak Asasi Manusia harus dipandang esensial dalam konteks pemilu, tidak hanya terkait memilih atau memberikan suara, namun pemilu itu sendiri harus diselenggarakan dengan prasyarat HAM. Dalam konteks HAM Pasal 25 ICCPR yang telah diratifikasi oleh UU Nomor 12 Tahun 2005 dan secara mendalam dipertegas oleh Komentar Umum Komite HAM Nomor 25 Tahun 1996 (General Comment No. 25: The right to participate in public affairs, voting rights and the right of equal access to public service (Art. 25): .12/07/96) menjadi acuan utama dalam konteks pemilu.

Jaminan pemenuhan hak asasi manusia, khususnya hak untuk bebas dari diskriminasi dalam pemilu, juga telah diatur dalam Pasal 2 Universal Declaration on Human Rights (DUHAM)[62], Pasal 28 I Ayat (2) UUD 1945[63],

[62] Pasal 2 DUHAM menyatakan bahwa, "Setiap orang berhak atas semua kebebasan-kebebasan yang tercantum dalam Deklarasi ini dengan tidak ada pengecualian apapun, seperti pembedaan ras, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama, politik atau pandangan

Pasal 1 angka 3 UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia[64], serta Pasal 2 dan Pasal 3 UU Nomor 40 Tahun 2008 tentang Penghapusan Diskriminasi Ras dan Etnis.

Dalam konteks hak untuk dipilih yang seringkali menjadi sasaran praktik diskirminasi ras dan etnis, termasuk keagamaan, adalah mengunggulkan etnis pasangan calon tertentu dengan mempertentangkan dengan ras atau etnis lainnya, khususnya pendatang. Sementara, dalam diskriminasi keagamaan yang ditonjolkan adalah keunggulan agama calon pasangan yang secara umum mayoritas di wilayah pemilihan.

Terhadap perilaku tersebut, DUHAM sebetulnya telah mengingatkan bahwa dalam ketentuan Pasal 21 Ayat (1) dengan tegas disampaikan bahwa "e*veryone has the right to take a part in the government of his country, directly or trough freely chosen representatives"* (setiap orang berhak untuk mengambil bagian dalam pemerintahan di negerinya, secara langsung atau melalui wakil-wakilnya yang dipilih secara bebas).

Larangan diskriminasi dalam konteks pemilu dan meminta agar negara melakukan tindakan hukum telah diamanatkan dalam Pasal 20 Ayat (1) dan (2) ICCPR dengan menyatakan bahwa "Segala propaganda untuk perang harus dilarang oleh hukum*"* dan *"*Segala tindakan yang menganjurkan kebencian atas dasar kebangsaan, ras, atau agama yang merupakan hasutan untuk melakukan diskriminasi, permusuhan, atau kekerasan, harus dilarang oleh hukum".

---

lain, asal usul kebangsaan atau kemasyarakatan, hak milik, kelahiran ataupun kedudukan lain."

[63] Pasal 28 I Ayat (2) menyatakan bahwa, "Setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apa pun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu."

[64] Pasal 1 angka 3 menyebutkan bahwa, "Diskriminasi adalah setiap pembatasan, pelecehan, atau pengucilan yang langsung ataupun tak langsung didasarkan pada pembedaan manusia atas dasar agama, suku, ras, etnik, kelompok, golongan, status sosial, status ekonomi, jenis kelamin, bahasa, keyakinan politik, yang berakibat pengurangan, penyimpangan, atau penghapusan pengakuan, pelaksanaan atau penggunaan hak asasi manusia dan kebebasan dasar dalam kehidupan baik individu maupun kolektif dalam bidang politik, ekonomi, hukum, sosial, budaya, dan aspek kehidupan lainnya."

Kondisi ini kemudian diterjemahkan dalam Komentar Umum ICCPR Nomor 25 yang salah satu langkah yang harus dilakukan untuk menjamin pemilu yang berprespektif HAM adalah menetapkan standar dan memastikan tidak adanya diskriminasi atas alasan apapun. Hak untuk memilih hanya boleh dibatasi oleh pembatasan yang masuk akal, misalnya berdasar usia.

Larangan melakukan diskriminasi dalam Pilkada sebetulnya sudah diatur melalui Pasal 69 UU Nomor 8 Tahun 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, yang menyatakan bahwa, *"Dalam kampanye dilarang untuk : (b) menghina seseorang, agama, suku, ras, golongan, Calon Gubernur, Calon Wakil Gubernur, Calon Bupati, Calon Wakil Bupati, Calon Walikota, Calon Wakil Walikota, dan/atau Partai Politik; (c) melakukan Kampanye berupa menghasut, memfitnah, mengadu domba Partai Politik, perseorangan, dan/atau kelompok masyarakat."* Meskipun demikian, sanksi terhadap pelanggar tersebut juga tidak jelas, sehingga diperlukan pendekatan hukum pidana dan ketentuan hak asasi manusia.

Dalam instrumen hukum internasional dan nasional, hak-hak perempuan telah diakomodasi secara jelas. Namun karena pengaruh budaya dan agama yang cukup besar, hak-hak yang sederajat antara perempuan dan laki-laki sebagaiamana diatur dalam hukum tersebut sulit untuk diraih perempuan. CEDAW (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women) inilah yang meletakan ulang beberapa hak yang kelihatannya akan sulit diraih perempuan mengingat seringkali meletakan perempuan sebagai pihak yang subordinat, termasuk dalam bidang politik.

Indikasi adanya pembatasan terhadap hak politik kaum perempuan, meskipun tidak secara langsung seperti di Sulawesi Selatan, juga telah mencederai semangat antidiskriminasi berdasarkan jenis kelamin. Padahal telah jelas diatur dalam CEDAW yang melarang segala bentuk diskriminasi terhadap perempuan yang dimaknai sebagai *"*diskriminasi terhadap perempuan berarti segala pembedaan, pengucilan, atau pembatasan yang dibuat atas dasar jenis

kelamin yang mempunyai dampak atau tujuan untuk mengurangi atau meniadakan pengakuan, penikmatan, atau penggunaan hak asasi manusia dan kebebasan pokok bidang politik, ekonomi, sosial, budaya, sipil atau bidang lainnya oleh perempuan, terlepas dari status perkawinan mereka atas dasar kesetaraan antara laki-laki dan perempuan" .

Untuk menghindari praktik diskriminasi terhadap perempuan dalam konteks politik, maka dalam kehidupan politik dan kemasyarakatan Pasal 7 CEDAW dengan jelas telah mengatur hak-hak kaum perempuan, yaitu:

a. Hak untuk dipilih dan memilih;
b. Hak untuk berpartisipasi dalam perumusan kebijaksanaan pemerintah dan implementasinya;
c. Hak untuk memegang jabatan dalam pemerintah dan melaksanakan segala fungsi pemerintah di segala tingkat; dan
d. Hak berpartisipasi dalam organisasi-organisasi dan perkumpulan, perkumpulan non pemerintah yang berhubungan dengan kehidupan masyarakat dan politik negara.

Di Indonesia sendiri selain telah meratifikasi CEDAW dengan UU Nomor 7 Tahun 1984, hak-hak perempuan untuk dipilih dan memilih, serta menduduki jabatan dalam pemerintahan, telah diatur dalam UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, khususnya Pasal 1 angka 3, Pasal 43 serta Pasal 46 yang secara tegas mengatur keterwakilan perempuan, yaitu, "Sistem pemilihan umum, kepartaian, pemilihan anggotan badan legislatif, dan sistem pengangkatan di bidang eksekutif, yudikatif, harus menjamin keterwakilan wanita sesuai persyaratan yang ditentukan."

Mengingat bahwa regulasi sebetulnya sudah cukup mengatur keterlibatan perempuan dalam pemilu, maka persoalan yang perlu dilakukan pembenahan selain meningkatkan angka partisipasi dan keterwakilan bagi mereka, secara kontinyu adalah perubahan pola pikir dan budaya di masyarakat yang menempatkan perempuan sebagai subordinat dari lak-laki dalam segala aspek kehidupan.

5. Sikap Komnas HAM

Berdasarkan seluruh instrumen hak asasi manusia yang mengatur larangan diskriminasi ras, etnis, dan agama tersebut di atas, tindakan yang terjadi di berbagai tempat selama Pilkada 2015 patut diduga telah memenuhi kualifikasi pelanggaran diskriminatif ras dan etnis yang diatur di dalam Pasal 2 Ayat (2) huruf a dan b Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2008, yaitu, "Menunjukkan kebencian atau rasa benci kepada orang karena perbedaan ras atau etnis dengan melakukan perbuatan:

a) Membuat tulisan atau gambar untuk ditempatkan atau ditempelkan atau disebarluaskan di tempat umum atau tempat lainnya yang dapat dilihat atau dibaca oleh orang lain; atau

b) Berpidato, mengungkapkan, atau melontarkan kata-kata tertentu di tempat umum atau tempat lainnya yang dapat didengar orang lain."

Merujuk pada ketentuan tersebut, maka tindakan ujaran kebencian dikarenakan perbedaan agama yang diatur dalam Pasal 1 angka 3 UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, maka dapat diinterpretasikan secara hukum telah memenuhi kualifikasi sebagai diskriminasi. Karena tidak hanya terkait dengan tindakan pihak-pihak yang memiliki otoritas atas permasalahan ini yang bersifat membatasi, membedakan, atau pengecualian, tetapi juga perbuatan masyarakat yang menyebarluaskan rasa kebecian karena perbedaan agama.

Atas berbagai tindakan diskrminatif, khususnya pada pelaksanaan Pilkada 2015 yang dilakukan dengan basis ras dan etnis, serta keagamaan, maka sebetulnya negara melalui perangkat kelembagaan (aparat hukum dan penyelenggara pilkada) memiliki kewenangan untuk memproses peristiwa tersebut. Meskipun sebagian kecil telah diupayakan penanganan seperti di Kalimantan Barat, Kepulauan Riau, Jawa Barat (Cianjur), dan Maluku Utara, akan tetapi hampir seluruhnya gagal dengan alasan kesulitan mencari pelaku untuk mempertanggungjawabkan perbuatannya. Alih-alih, justru sebagian

penyelenggara pilkada berdamai dengan para pelaku seperti terjadi di Kota Solo yang hanya diselesaikan dengan jalur persuasif.

Berdasarkan hal-hal tersebut di atas, maka di tengah karut marutnya penegakan hukum, termasuk penegakan pidana pemilu, maka kondisi ini seharusnya menjadi amunisi bagi Komnas HAM yang telah diberikan mandat sesuai UU Nomor 40 Tahun 2008 untuk melakukan pengawasan terhadap praktik atau peristiwa diskriminasi ras dan etnis, dan diperluas terkait diskriminasi dalam terminologi UU HAM (memasukkan unsur agama, jenis kelamin, dan lain-lain). Komnas HAM diharapkan tidak terjebak pada persoalan pemilu atau bukan pemilu, pilkada atau bukan pilkada, akan tetapi ranahnya adalah telah terjadi praktik diskriminasi ras dan etnis.

Dalam aspek teknis, maka Komnas HAM perlu menginisiasi pertemuan multipihak dengan Bawaslu RI, Kepolisian RI, Kejaksaan Agung RI, dan Mahkamah Agung RI, agar menyusun mekanisme penanganan diskirminasi ras dan etnis, termasuk dalam kaitannya dengan pilkada. Dengan demikian, di harapkan pada pelaksanaan Pilkada Serentak 2017, tidak akan terulang kembali praktik-praktik diskirminasi ras dan etnis, serta agama.

E. Keunikan Daerah

Berdasarkan pemantauan Komnas HAM terhadap pemenuhan hak konstitusional warga negara dalam Pemilu Legislatif 2014 dan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden 2014, terdapat temuan terkait keunikan-keunikan daerah tertentu.

Keunikan-keunikan daerah tersebut di antaranya masyarakat adat (*indigenous people*), warga yang tinggal di lokasi perbatasan negara, warga yang tinggal dalam wilayah konflik agraria/konflik tapal batas. Pemantauan terhadap masyarakat adat difokuskan pada praktik *noken* yang terjadi di Papua yang selalu muncul dan mendapat perhatian nasional.

Pada pemantauan Pilkada Serentak 2015, Komnas HAM melakukan pemantauan terhadap keunikan-keunikan daerah tertentu, meliputi:

1. Memilih dengan Diwakilkan

Pada pemantauan Pilkada Serentak 2015, Komnas HAM menemukan adanya praktik memilih dengan diwakilkan dan atau diwakili oleh Kepala Desa sebagai tetua adat di Desa Rebi, Doka Timur, dan Popjetur, Kecamatan Aru Selatan Barat, Kabupaten Kepulauan Aru, Maluku. Praktiknya warga desa memberikan kuasa pada Kades untuk memilih satu pasangan calon yang didukung oleh masyarakat adat.

Keputusan memberikan kuasa kepada Kades diikuti oleh masyarakat adat di sebelahnya yang memiliki hubungan kedekatan secara persaudaraan. Dalam hal ini, tidak ada transaksi uang, namun pasangan calon yang didukung harus berkomitmen untuk memperjuangkan kepentingan masyarakat dengan tanda diberikan tali di tangan (salsolima). Berdasarkan pengalaman Pilkada 2010, terdapat 94 persen masyarakat memilih calon yang sama di Desa Rebi.

Komnas HAM memandang bahwa praktik memilih dengan diwakilkan dan atau diwakili oleh Kepala Desa dalam Pilkada 2015 di Maluku, merupakan tindakan yang berpotensi terjadinya pelanggaran HAM dan bertentangan dengan prinsip pelaksanaan pemilu/pilkada secara berkeadilan (*fair*), dalam hal ini pemberian suara tidak bersifat *one person one vote.*

Pemilu/pilkada seharusnya dilakukan sesuai dengan prinsip langsung, tanpa ada keterwakilan dalam penggunaan hak pilihnya. Hal tersebut sesuai dengan ketentuan Pasal 22E UUD RI Tahun 1945, disebutkan, “Pemilihan Umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil”.

Demikian halnya Pasal 25 Kovenan Hak-Hak Sipil dan Politik dengan tegas menyatakan bahwa hak pilih dilaksanakan dengan hak yang pilih dan setara. Pasal 1 angka 1 UU Nomor 8 Tahun 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 Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota, menegaskan, “Dalam rangka pemilihan yang merupakan pelaksanaan kedaulatan rakyat di wilayah provinsi dan kabupaten/kota untuk memilih Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota, dilakukan secara langsung dan demokratis.”

2. Aksi Tidak Menggunakan Hak Pilih

Pemantauan Pilkada 2015 di Propinsi Bengkulu, Komnas HAM mendapati persoalan terkait warga di eks wilayah Padang Bano pada umumnya tidak menggunakan hak pilihnya. Hal ini dilakukan sebagai bentuk protes terhadap pemerintah yang menetapkan batas wilayah tanpa memperhatikan dan mempertimbangkan aspirasi warga. Warga Padang Bano umumnya ingin memberikan suara di Kabupaten Lebong, namun secara administratif terdaftar di Kabupaten Bengkulu Utara.

Warga Desa Bobaneigo, Kecamatan Kao , Maluku Utara, yang memilih tak menggunakan hak suaranya akibat konflik tapal batas.



Peristiwa tersebut sebagai imbas dari penetapan Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 20 Tahun 2015 tentang Tapal Batas (Tabat) antara Kabupaten Lebong dengan Kabupaten Bengkulu Utara. Terkait hal ini, Komnas HAM menduga tidak terpenuhinya prinsip pelaksanaan pilkada secara bebas (*free*).

Peristiwa yang mirip juga terjadi di Maluku Utara. Pemekaran wilayah di Maluku Utara masih menyisakan permasalahan terkait dengan tapal batas antara pemerintahan Kabupaten Halmahera Barat dengan Kabupaten Halmahera Utara. Sehubungan dengan konflik tersebut, Komisi Pemilihan Umum (KPU) Provinsi Maluku Utara memakai dasar hukum Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 1999, UU Nomor 1 Tahun 2003, dan Surat Menteri Dalam Negeri Nomor 146.3/III/SJ tertanggal 15 Januari 2010 dalam melaksanakan Pemilihan Kepala Daerah di lokasi enam desa yang disengketakan Pemerintah Kabupaten Halmahera Utara dan Pemerintah Kabupaten Halmahera Barat.

Berdasarkan data, fakta, dan informasi yang diperoleh Komnas HAM setelah melakukan pertemuan dengan sejumlah pihak dan pemantauan langsung di lapangan dalam Pilkada 2015, akibat dari sengketa wilayah ini sebanyak 6.296 pemilih tidak mau menggunakan hak pilihnya. Mereka tersebar di enam desa (Bobaneigo, Akelamo, Pasir Putih, Tetewang, Dum Dum, dan Gamsungi) di Kecamatan Kao, Kabupaten Halmahera Utara.

Komnas HAM memandang bahwa permasalahan tapal batas dan pemekaran wilayah yang ditemukan di Provinsi Bengkulu dan Maluku Utara yang sampai berimbas pada pelaksanaan Pilkada 2015, menunjukan masih belum berfungsinya koordinasi pemerintah dengan penyelenggara pilkada. Akibatnya, dalam aspek yang lebih mendalam, terjadi persoalan dalam implementasi prinsip pemilu yang bebas.

3. Distribusi Logistik Pemilu

Persoalan distribusi logistik Pemilu telah menjadi fokus perhatian Komnas HAM dalam pemantauan Pemilu Legislatif 2014 dan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden 2014. Untuk menjamin pemenuhan hak-hak konstitusional warga negara, persoalan distribusi logistik juga menjadi fokus perhatian dalam pemantauan Pilkada Serentak 2015.

Berdasarkan data, fakta, dan informasi yang diperoleh Komnas HAM setelah melakukan pertemuan dengan sejumlah pihak dan pemantauan langsung di lapangan pada pelaksanaan Pilkada Serentak 2015, didapati potensi permasalahan distribusi logistik pilkada yang terjadi di beberapa provinsi yang menjadi wilayah pantauan Komnas HAM.

Beberapa provinsi yang dipantau pada umumnya di daerah Indonesia bagian timur, antara lain Papua, Maluku, Maluku Utara, Nusa Tenggara Timur, Sumatera Barat, Sumatera Selatan, dan Bali. Faktor-faktor yang menjadi penyebab selain kondisi geografis dan masalah cuaca, juga terkait kondisi keamanan dan bencana alam, seperti gempa yang terjadi di Halmahera Barat.

Potensi permasalahan terkait distribusi logistik Pilkada 2015 akan berpengaruh terhadap keseluruhan proses penghitungan suara secara nasional. Sehubungan dengan hal tersebut, tentu akan mengurangi efektivitas dan efisiensi penyelenggaran pemilu, baik dari aspek penggunaan personel yang melakukan pengamanan kegiatan maupun anggaran yang mendukungnya. Meskipun demikian, pada pelaksanaan pilkada 9 Desember 2015, distribusi logistik sudah diterima dan tidak ada penundaan akibat terlambatnya distribusi logistik[65].

---

[65] *"KPU: Distribusi Logistik Pilkada Serentak Sudah 100 Persen"*, Liputan 6.com, diakses pada 4 Januari 2016 pukul 17.50 WIB

Suasana Pilkada 2015 di salah satu TPS di Badung, Provinsi Bali.



4. Pemungutan Suara Ulang

Pada pelaksanaan Pilkada 2015, masih ditemukan kasus Pemungutan Suara Ulang (PSU). Hasil pemantauan Komnas HAM menemukan bahwa terdapat orang yang tidak dikenal yang membagikan formulir C6 kepada orang-orang tertentu untuk melakukan pemilihan di TPS 6 di Banjar Pembungan, Desa Sesetan, Kota Denpasar.

Diketahui ada enam orang yang melakukan pemilihan dengan formulir C6 itu yang setelah dicek adalah data palsu. Kemudian atas penelitian Panwaslu Kota Denpasar dan Keputusan KPU Kota Denpasar pada TPS Banjar Pembungan, Desa Sesetan, dilakukan pemilihan suara ulang pada tanggal 13 Desember 2015. Sebagai catatan, bahwa pada Pemilihan Legisatif 2014, di Desa Sesetan telah terjadi kejadian serupa, yaitu ada warga yang membagikan form C6 untuk melakukan pemilihan dengan data palsu.

Berdasarkan ketentuan Pasal 59 Ayat (2) Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 10 Tahun 2015 tentang Pemungutan dan Penghitungan Suara Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota, yang mengatur bahwa pemungutan suara di TPS dapat diulang apabila dari hasil penelitian dan

pemeriksaan Panwas Kecamatan terbukti terdapat 1 (satu) atau lebih keadaan sebagai berikut:

a) Pembukaan kotak suara dan/atau berkas Pemungutan dan Penghitungan Suara tidak dilakukan menurut tata cara yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan;

b) Petugas KPPS meminta Pemilih memberi tanda khusus, menandatangani, atau menulis nama atau alamatnya pada Surat Suara yang sudah digunakan;

c) Petugas KPPS merusak lebih dari 1 (satu) Surat Suara yang sudah digunakan oleh Pemilih sehingga Surat Suara tersebut menjadi tidak sah;

d) Lebih dari 1 (satu) orang Pemilih menggunakan hak pilih lebih dari 1 (satu) kali pada TPS yang sama atau TPS yang berbeda; dan/atau,

e) Lebih dari 1 (satu) orang Pemilih yang tidak terdaftar sebagai Pemilih mendapat kesempatan memberikan suara pada TPS.

5. Pembukaan TPS Tidak Sesuai Aturan

Ketentuan Pasal 3 Ayat (3) Peraturan KPU Nomor 10 Tahun 2015 menyebutkan bahwa pemungutan suara di TPS sebagaimana dimaksud pada Ayat (2) dilaksanakan mulai pukul 07.00 sampai dengan pukul 13.00 waktu setempat.



Lokasi TPS 3 di SDN I Bobanehena Kecamatan Jailolo, Halmahera Barat, pada pukul 07.30 WIT tampak masih belum siap menggelar Pilkada 2015, 9 Desember 2015.

Meskipun tidak terlalu banyak, pantauan Komnas HAM dalam pelaksanaan Pilkada 2015 menemukan bahwa aturan tersebut belum diimplementasikan dengan baik oleh petugas KPPS setempat. Misalnya di TPS 3 Desa Bobanahena, Kecamatan Jailolo, Kabupaten Halmahera Barat, Maluku Utara, dengan jumlah DPT 290 yang ditempatkan di SDN I Bobanehena, pada pukul 07.30 WIT, pelaksanaan pemungutan suara belum dimulai karena kotak suara belum tiba di lokasi TPS. Para petugas TPS masih berupaya untuk menyiapkan kelengkapan TPS, di sisi lain masyarakat sudah berdatangan ke lokasi untuk menyalurkan pilihannya di Pilkada Halmahera Barat 2015.

6. Pelaksanaan Sistem Noken

Pada pemantauan Pilkada Serentak 2015, Komnas HAM fokus terhadap pelaksanaan sistem noken (pemilihan yang dilakukan secara kolektif berdasarkan nilai-nilai adat setempat) yang secara prinsip tidak sesuai

dengan prinsip pemilu/pilkada yang bebas dan rahasia (*free elections*) dengan sistem satu pemilih satu suara (*one person one vote*).[66]

Noken adalah kantong (tas) yang dijalin dari kulit kayu dan biasanya tergantung di kepala atau leher perempuan Papua, untuk membawa hasil bumi, babi, atau bahkan untuk menggendong bayi. Beberapa noken sekaligus bisa digantungkan di leher perempuan Papua, biasanya disusun bertingkat di atas punggung agar tidak saling menumpuk.

Noken oleh warga Papua dimaknai sebagai simbol kehidupan yang baik, perdamaian, dan kesuburan. Sekalipun terlihat sangat sederhana, tidak sembarang orang dapat menjalin kulit kayu menjadi noken. Hanya perempuan Papua yang boleh membuat noken. Perempuan Papua yang belum bisa menjalin kulit kayu menjadi noken sering dianggap belum dewasa dan belum layak menikah. Sementara laki-laki, secara adat tidak diperbolehkan sama sekali membuat noken karena noken adalah sumber kesuburan kandungan seorang perempuan.

Ratusan suku Papua punya cara sendiri untuk menyebut kantung dari kulit kayu ini. Warga suku Dani menyebut noken 'su', suku Biak menyebut noken 'inokson', suku Moor menyebut noken 'aramuto', suku Marind di Kabupaten Merauke menyebut noken 'mahyan'. Apapun sebutannya dan jenis kulit pohon yang dipakai, noken tetap punya makna yang sakral dan penting dalam struktur budaya warga suku Papua. Konon, dahulu noken mulai dibuat ketika warga suku Papua membutuhkan sebuah wadah untuk memindahkan barang dari satu tempat ke tempat lain. Ketika itu, noken dibuat dari daun kelapa, daun tikar, atau pelepah kulit pohon sagu.

[66]Komnas HAM secara khusus memberi perhatian kepada pemberlakuan sistem noken dalam Pemilu 2014 yang lalu. Untuk itu lihat Laporan Pemantauan Pileg 2014 dan Laporan Pemantauan Pilpres 2014.

6.1. Praktik Sistem Noken

Pemungutan suara melalui sistem noken masih dilakukan di Papua. Pelaksanaan sistem noken ini bertentangan dengan prinsip *one person one vote* dan hak kebebasan pribadi masyarakat juga tidak dapat dilaksanakan. Masih dilaksanakannya sistem noken ini karena masalah budaya yang masih melekat dalam setiap wilayah di Provinsi Papua, salah satunya budaya noken.

Setiap ada momentum pemilihan umum, jika kita melihat Provinsi Papua, maka isu yang akan muncul adalah pemilihan melalui sistem noken, bukan isu pada masalah partisipasi politik ataupun pemilih yang belum masuk dalam DPT. Contoh sangat jelas dalam pelaksanaan sistem noken adalah wilayah-wilayah yang berada di pegunungan, salah satunya Kabupaten Yahukimo.

6.2. Kendala Budaya

Sebagaimana diketahui bahwa di Provinsi Papua terdapat sekitar 255 suku dengan bahasa yang berbeda-beda. Bahwa sesuai dengan UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua, yang memberikan perhatian yang besar bagi orang asli Papua, maka dalam Pemilu Legislatif 2014, warga Papua yang berada di wilayah pedalaman mendapat perhatian agar dapat menggunakan hak pilihnya pada 9 April 2014.

Salah satu persoalan yang mendapat sorotan adalah penerapan sistem noken atau kantung dalam Pemilu Legislatif 2014. Sistem noken atau kantung ini telah dipraktikkan dalam pemilihan kepala daerah, khususnya oleh warga yang ada di wilayah pedalaman sehingga mereka tidak dapat datang secara langsung ke TPS. Sistem ini diterapkan di wilayah pedalaman di pegunungan tengah.

Menurut KPU Provinsi Papua, dari 11 kabupaten yang ikut dalam Pilkada 2015, hanya Kabupaten Yahukimo yang masih menggunakan sistem noken.

Sebelumnya, terdapat tiga kabupaten yang masih menggunakan sistem noken, yaitu Kabupaten Nabire, Kabupaten Yahukimo, dan Kabupaten Yalimo. Akan tetapi pada saat terakhir, dua kabupaten yaitu Nabire dan Yalimo, menyatakan bebas dari pemilihan dengan sistem noken.

Kabupaten Yahukimo berada di wilayah pegunungan yang masih memegang budaya secara erat. Oleh karena itu, sistem noken masih menjadi ciri khas dari kabupaten ini. KPU Provinsi Papua menyampaikan bahwa dari 51 distrik yang berada di Kabupaten Yahukimo, hanya satu distrik yang akan melaksanakan Pilkada dengan cara pencoblosan, selebihnya menggunakan sistem noken.

Distrik Dekai yang merupakan pusat kota Kabupaten Yahukimo akan melakukan pencoblosan secara langsung. Di Dekai memang sudah terjadi percampuran budaya antara masyarakat asli dan pendatang, sehingga KPU yakin pemilihan akan dilakuan secara langsung, tanpa menggunakan sistem noken.

6.3. Pemantauan Komnas HAM

Pada pelaksanan hari-H di TPS 1 Kampung Eroma, Distrik Kurima, Yahukimo, Papua, pelaksanaan pemilihan dimulai pada pukul 11.00 WIT. Lokasi TPS tidak terlalu jauh dari kantor Distrik Kurima, tempat pembagian surat suara dan alat pemilihan.

Sebelum dilaksanakan pemilihan, KPPS, Kepala Kampung, dan beberapa perwakilan warga sempat berkumpul dan bermusyawarah apakah akan melakukan pemilihan dengan sistem noken atau dengan pencoblosan. Sempat terjadi keributan, karena ada beberapa orang yang memaksakan untuk menggunakan sistem noken secara penuh dalam pemilihan.

Setelah difasilitasi oleh Panwascam, akhirnya disepakati bahwa pemilihan tidak menggunakan sistem noken penuh. Masyarakat diminta untuk menyampaikan suaranya, akan tetapi kotak suara digantikan dengan noken yang digantungkan pada tiga orang yang merepresentasikan tiga pasangan calon.

Suasana pemungutan suara dengan sistem noken di Yahukimo pada Pilkada 2015, 9 Desember 2015.



TPS tidak menggunakan tenda, batas TPS hanya menggunakan kayu yang ditaruh di tanah. Selain itu, terdapat petugas keamanan dan anggota KPPS serta saksi-saksi. Ketua KPPS tidak menandatangani surat suara, hanya langsung diserahkan kepada pemilih. Proses pemilihan dapat dikatakan sebagai setengah noken.

Proses awal dilakukan dengan Ketua KPPS memanggil warga yang namanya ada dalam DPT, setelah itu orang yang namanya dipanggil langsung masuk ke area TPS dan mengambil surat suara yang diberikan oleh anggota KPPS. Setelah mendapatkan surat suara, pemilih tidak melakukan pencoblosan atau membuka surat suara, akan tetapi langsung dimasukkan kedalam salah satu noken sesuai dengan pilihannya. Perlu disampaikan, bahwa semua pemilih tidak diberikan surat pemberitahuan memilih (warga umumnya menganggapnya sebagai surat undangan), semua surat pemberitahuan memilih masih di tangan KPPS hingga saat pemilihan dilakukan.



Pemilih anak-anak di TPS 01 Distrik Kurima, Yahukimo, Papua, pada Pilkada 2015, 9 Desember 2015.

Banyak dari pemilih yang dipanggil oleh KPPS masih berusia anak-anak, akan tetapi tidak ada protes dari Panwascam maupun dari para saksi. Tim menghitung lebih dari lima orang anak yang dipanggil oleh KPPS untuk memilih.

Setelah seluruh nama dipanggil, penghitungan langsung dilakukan. Hasil penghitungan langsung ditulis di atas kertas C1 Plano, sesuai dengan banyaknya kertas suara yang dikeluarkan dari masing-masing noken.

Untuk TPS 1 terdapat 566 DPT, jumlah yang cukup banyak dibandingkan dengan luas wilayah di kampung tersebut. Total warga yang menggunakan suaranya sebanyak 163 orang dan masih ada sisa surat suara sebanyak 396 yang belum digunakan.

Kepala Kampung, Ketua KPPS, dan saksi akhirnya bermusyawarah untuk membagi sisa surat suara tersebut sehingga tidak ada yang dikembalikan. Musyawarah berlangsung cukup lama, hingga akhirnya mencapai titik kesepakatan. Suara dibagi kepada tiga pasangan calon, tetapi tidak proporsional jumlahnya.

Sedangkan pantauan di TPS 2 yang berada di lapangan depan kantor Distrik Kurima, warga melakukan pemilihan tidak dengan menggunakan sistem noken. Pemilihan dilakukan dengan cara pencoblosan surat suara. Tidak ada tenda yang digunakan. Arena TPS hanya diberi pembatas tali rafia di sekitarnya. Kotak suara digunakan dalam prosesnya.

Warga yang akan memilih membuat satu antrean di depan pintu masuk TPS, kemudian mengambil surat suara yang diberikan oleh Kepala Desa, bukan oleh anggota KPPS. Surat suara tersebut tidak ditandatangani terlebih dahulu. Pemilih yang telah medapatkan surat suara kemudian melakukan pencoblosan secara terbuka, karena tidak ada penutup sama sekali. Setelah melakukan pencoblosan, surat suara dimasukkan ke dalam kotak suara.

Dalam prosesnya, tidak ada sama sekali pemilih yang mendapatkan surat pemberitahuan memilih dan tidak ada pencocokan antara pemilih dengan DPT yang ada di TPS tersebut. Saksi dari masing-masing calon memang ada, tetapi tidak dapat melakukan protes.

Setelah semua warga menyampaikan suaranya, penghitungan dimulai dengan membuka kotak suara dan mengeluarkan surat suara satu per satu. Penghitungan dilakukan dengan ditulis di atas papan tulis, tidak menggunakan C1 Plano. Setelah selesai proses penghitungan, surat suara langsung dimasukkan ke dalam kantor Distrik oleh Kepala Desa. Sempat ada saksi yang menanyakan berapa DPT di TPS tersebut, akan tetapi dimarahi oleh Kepala Desa.

Dari 2 TPS di Distrik Kurima yang dipantau, tidak ada yang menerapkan pemilihan dengan sistem noken secara murni, semua menggunakan sistem noken akan tetapi ada beberapa variasi (setengah noken).

Sementara itu, untuk pelaksanaan sistem noken yang diterapkan secara penuh, terjadi di salah satu kampung Distrik Mugi, yang letaknya tepat di atas bukit di depan kantor Distrik Kurima. Anggota Brimob yang bertugas menjaga jalannya pemilihan menyampaikan bahwa Kepala Kampung

langsung mengangkat seluruh suara untuk salah satu pasangan calon, yang kebetulan calon itu lahir di kampung tersebut. Tidak ada perdebatan yang terjadi ketika Kepala Kampung menyatakan bahwa suara semua sudah diikat untuk satu calon, semua berjalan cepat.

Bahwa hasil pemilihan dengan menggunakan sistem noken ini ternyata tidak ditindaklanjuti dengan melengkapi administrasi pemungutan suara oleh KPPS, sesuai dengan Peraturan KPU. Setelah selesai pemungutan suara, tidak ada petugas yang menindaklanjuti dengan mengisi berita acara dan mengisi formulir C1 hasil rekapitulasi suara TPS. Setelah selesai pemungutan suara, semua petugas langsung membereskan alat-alat pemilihan.

Untuk pemantauan, Tim Komnas HAM memang memfokuskan pada pemilihan dengan menggunakan sistem noken yang dilakukan di Kabupaten Yahukimo, sesuai dengan fokus isu dari Tim Pilkada 2015 Komnas HAM. Kabupaten Yahukimo memang menjadi fokus perhatian nasional dari seluruh penyelenggara pemilu, baik tingkat pusat hingga tingkat lokal. Sistem noken yang menjadi budaya masyarakat Yahukimo memang hingga saat ini masih belum hilang.

Perdebatan antara sah atau tidaknya surat pemilihan dengan menggunakan sistem noken dan juga tidak sesuai dengan nilai-nilai demokrasi yang diusung pilkada langsung, menjadi perdebatan seputar pemilihan noken.

Noken sebagaimana disebut dalam Keputusan KPU Provinsi Papua Nomor 68/Kpts/KPU Prov.030/ 2015, adalah sejenis kantong/tas yang dibuat dari anyaman kulit anggrek atau pintalan kulit kayu maupun pintalan benang yang digunakan sebagian anggota masyarakat di Papua, fungsinya antara lain:

a. Tempat membawa hasil pertanian/perkebunan, tampat ayunan dan/atau gendongan untuk balita pada sebagian etnis anggota masyarakat di pedalaman Papua;
b. Tempat untuk mengisi surat-surat penting dan/atau;

c. Tempat untuk keperluan lain sesuai dengan kebiasaan anggota masyarakat tertentu di sebagian masyarakat pedalaman yang dapat juga dijadikan sebagai pemberian berupa tali asih, kenang-kenangan, dan lambang persaudaraan/kekerabatan;

d. Pengganti kotak suara untuk memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah atas dasar pilihan sendiri dan/atau kesepakatan bersama tanpa paksaan atau intimidasi dari sekelompok orang yang dipimpin oleh tokoh masyarakat setempat, dengan meminta surat suara sesuai dengan jumlah orang yang ada untuk dimasukkan didalam noken untuk pasangan calon siapa suara diberikan.

Definisi noken di atas dicoba disusun oleh KPU Provinsi Papua untuk menggambarkan apa yang dimaksud dengan noken, karena hingga saat ini masih belum ada definisi resmi terkait dengan noken. Keputusan KPU Provinsi Papua yang mencoba menyusun mekanisme pemilihan dengan menggunakan sistem noken, karena hingga saat ini sistem pemilihan tersebut masih dilakukan di beberapa wilayah Provinsi Papua, khususnya wilayah yang berada di pegunungan tengah.

Bagaimana cara atau pelaksanaan pilkada dengan menggunakan sistem noken, hingga saat ini masih belum ada keseragaman. Jika melihat pada petunjuk teknis yang dikeluarkan oleh KPU Provinsi Papua, pemilihan sistem noken hanya merujuk pada digantinya kotak suara sebagai tempat surat suara, digantikan fungsinya dengan noken yang ditaruh di tengah-tengah TPS dengan disangkutkan di kayu ataupun lainnya, sesuai dengan adat kebiasaan masyarakat setempat.

Terdapat perbedaan pelaksanaan sistem noken antara Distrik Mugi dengan Distrik Kurima. Pada distrik Mugi, kepala kampung yang langsung menyatakan bahwa semua suara diikat untuk satu calon. Sedangkan untuk Distrik Kurima, khususnya di TPS 1, masyarakat masih diberikan keleluasaan untuk memilih sesuai dengan keinginannya

meskipun dengan mendekati kelompok adat tertentu maka sudah mendapatkan suara kelompoknya, noken masih dipergunakan untuk mengganti kotak suara.

Komnas HAM telah melakukan pemantauan sejak pemilu presiden dan pemilu legislatif. Kabupaten Yahukimo menjadi salah satu Kabupaten yang konsisten menggunakan sistem noken hingga saat ini. Sebelumnya, ada dua kabupaten yang juga menggunakan noken yaitu Kabupaten Nabire dan Kabupaten Yalimo. Namun pada Pilkada 2015 kali ini mereka sudah menyatakan tidak lagi menggunakan sistem noken dalam melaksanakan pemungutan suara.

Jadi, sebenarnya apa yang dimaksud dengan pemilihan menggunakan sistem noken? Apakah hanya noken sebagai pengganti kotak suara, atau pilihan masyarakat hanya sekadar diikat oleh ketua adat dan diberikan kepada salah satu pasangan calon? Kedua model pemilihan tersebut benar-benar masih terjadi di TPS-TPS di wilayah Kabupaten Yahukimo.

Berbagai pertanyaan selalu muncul menyertai penerapan sisten noken ini. Apakah sistem noken hingga kini masih menjadi cermin kearifan lokal dan adat istiadat setempat? Ataukah saat ini sudah berbau kepentingan dari beberapa golongan untuk memuluskan perolehan suaranya?

F. Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN)

1. Regulasi Terkait Netralitas ASN

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 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 Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota, pilkada serentak dilakukan secara bertahap dan dimulai pada Desember 2015.

Pada pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Wali Kota dan Wakil Wali Kota secara serentak, seluruh aparatur sipil negara (ASN) harus menjaga netralitasnya serta tidak menggunakan aset pemerintah dalam kampanye. Aset yang dimaksud seperti ruang rapat/aula, kendaraan dinas, dan perlengkapan kantor lainnya. Aparatur sipil negara yang tidak netral dan melakukan pelanggaran terhadap larangan tersebut dijatuhi hukuman disiplin sedang sampai dengan berat, sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Peraturan mengenai netralitas aparatur sipil negara dalam kegiatan politik termasuk kegiatan politik pemilu maupun pilkada, telah secara jelas diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, khususnya pada Pasal 87 Ayat (4) huruf c, yang mengamanatkan agar aparatur sipil negara/pegawai negeri sipil tidak menjadi anggota atau pengurus partai politik.

Pasal tersebut memuat sanksi tegas akan diberikan kepada aparatur sipil negara yang menjadi anggota atau pengurus partai politik, yaitu diberhentikan secara tidak hormat sebagai aparatur sipil negara/pegawai negeri sipil.

Ketentuan itu berbunyi, “PNS diberhentikan tidak dengan hormat karena; (a) melakukan penyelewengan terhadap Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, (b) dihukum penjara atau kurungan berdasarkan putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana kejahatan jabatan atau tindak pidana kejahatan yang ada hubungannya dengan jabatan dan/atau pidana umum, **(c) menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik;** atau, (d) dihukum penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana dengan pidana penjara paling singkat 2 (dua) tahun dan pidana yang dilakukan dengan berencana.”

Lebih jauh lagi, pada Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin PNS, Pasal 4 angka 15 menyebutkan bahwa setiap PNS dilarang memberikan dukungan kepada Calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah dengan cara :

1. Terlibat dalam kegiatan kampanye untuk mendukung Calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah;
2. Menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatan dalam kegiatan kampanye;
3. Membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon selama masa kampanye, dan/atau;
4. Mengadakan kegiatan yang mengarahkan kepada keberpihakan terhadap pasangan calon yang menjadi peserta pemilu sebelum, selama, dan sesudah masa kampanye meliputi pertemuan, ajakan, imbauan, seruan, atau pemberian barang kepada PNS dalam lingkungan unit kerjanya, anggota keluarga, dan masyarakat.

Peraturan KPU Nomor 7 Tahun 2015 tentang Kampanye Pilkada juga memuat aturan untuk menjamin netralitas peran pemerintah, pejabat negara, dan anggota TNI-Polri dalam arena kampanye. Pasal 61-62 menjelaskan tentang kagiatan kampanye pemilihan yang dilakukan oleh pejabat negara dengan menggunakan izin cuti kampanye, dengan syarat:

(1) izin cuti di luar tanggungan negara;
(2) tidak menggunakan fasilitas negara yang terkait dengan jabatannya untuk kampanye;
(3) durasi dan jadwal cuti mempertimbangkan keberlangsungan tugas penyelenggaraan pemerintahan daerah;
(4) pejabat negara/ASN dan kepala desa/lurah juga dilarang membuat keputusan atau tindakan yang menguntungkan dan/atau merugikan salah satu pasangan calon selama masa kampanye.

Sedangkan Pasal 63 mengatur tentang peran pemerintah dan TNI-Polri sehingga dapat dipastikan netralitasnya dalam kampanye. Adapun Pasal 66-67 mengatur tentang larangan bagi pejabat negara, pejabat BUMN/BUMD, ASN, dan kepala desa/lurah, serta perangkatnya untuk ikut terlibat dalam kampanye dan melakukan kegiatan yang mengarah pada keberpihakan pada salah satu pasangan calon sebelum, selama, dan sesudah masa kampanye.

Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (PANRB) yang saat itu dijabat Yuddy Chrisnandi mengingatkan agar seluruh Aparatur Sipil Negara (ASN) untuk bersikap netral dalam pemilihan kepala daerah (pilkada) yang dilakukan pada bulan Desember 2015.

Hal itu dipertegas dengan dikeluarkannya Surat Edaran Menteri PANRB Nomor B/2355/ M.PANRB/07/2015 tanggal 22 Juli 2015 tentang Netralitas ASN dan Larangan Penggunaan Aset Pemerintah dalam Pemilihan Kepala Daerah Serentak. Surat tersebut ditujukan kepada para Menteri Kabinet Kerja, Panglima TNI, Kapolri, Jaksa Agung, para Kepala Lembaga Pemerintah Non-Kementerian (LPNK), para Sekjen Lembaga Negara, para Pimpinan Kesekretariatan Lembaga Non-Struktural, para Gubernur, Bupati, dan Walikota. Surat tersebut diterbitkan untuk mewujudkan ASN yang bersih dan bebas dari intervensi politik dan tetap menjaga keprofesionalitasannya dalam memberikan pelayanan publik.

Untuk menjamin efektivitas surat edaran tersebut, para pimpinan K/L dan pemda diminta untuk melakukan pengawasan terhadap ASN yang berada di lingkungan instansi masing-masing dan jika ada yang melakukan pelanggaran, langsung dicatat dalam berita acara. Selain menjaga netralitas dalam pilkada, aset pemerintah dilarang dipergunakan untuk kampanye. Aset seperti kendaraan dinas, ruang rapat, dan perlengkapan kantor tidak boleh digunakan untuk kegiatan politik.

ASN juga dilarang membuat keputusan dan atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon selama masa kampanye, dan atau mengadakan kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan terhadap pasangan calon yang menjadi peserta pemilu, sebelum, selama, dan sesudah masa kampanye. Larangan ini meliputi kegiatan pertemuan, ajakan, imbauan, seruan, atau pemberian barang kepada PNS dalam lingkungan unit kerjanya, anggota keluaga, dan masyarakat.

2. Praktik Ketidaknetralan ASN

Pada pelaksanaan Pilkada Serentak 2015, Tim Komnas HAM masih menemukan adanya ketidaknetralan ASN/PNS dalam proses pilkada, baik itu pada masa sebelum, selama, maupun setelah masa kampanye. Di beberapa daerah ditemukan ketidaknetralan ASN/PNS maupun penggunaan aset pemerintah untuk kepentingan salah satu pasangan calon.

Daerah tersebut adalah Provinsi Jawa Tengah, Provinsi Jawa Barat, Provinsi Maluku, Provinsi Lampung, Provinsi Sulawesi Selatan, dan Provinsi Sulawesi Barat. Di bawah ini adalah temuan Tim Komnas HAM terkait dengan ketidaknetralan ASN/PNS dan penggunaan aset pemerintah untuk kepentingan pasangan calon tertentu di beberapa provinsi di Indonesia.

1) KPU dan Panwaslu Kota Surakarta menemukan adanya ketidaknetralan penyelenggara pilkada dan PNS, dalam hal ini Murjioko selaku Ketua Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK) Jebres dan tiga orang lurah di Kelurahan Jebres, Tegalharjo, dan Mangkubumen, dalam debat kandidat yang diselenggarakan KPU Kota Surakarta di Hotel Novotel.

Atas temuan tersebut, Panwaslu Kota Surakarta telah merekomendasikan dilakukan pembinaan dan peringatan karena dinilai melakukan tindakan yang memicu dugaan tidak netral, dengan cara mengacungkan dua jari, mengacungkan jempol, mengepalkan tangan dan berfoto di podium debat.

Selain itu, Panwaslu Kota Surakarta juga merekomendasikan penonaktifan Ketua PPK Jebres hingga pilkada selesai. Sedangkan terkait dugaan keterlibatan para Lurah Pucangsawit dan Camat Jebres, direkomendasikan untuk dilakukan pembinaan oleh Badan Kepegawaian Daerah (BKD), Inspektorat Daerah Surakarta, Badan Kepegawaian Negara (BKN), dan ditembuskan ke Menteri PANRB agar menindaklanjuti permasalahan tersebut.

2) Dugaan ketidaknetralan ASN di Kabupaten Cianjur, Jawa Barat. Di Cianjur terjadi penangkapan terhadap dua orang, yaitu Camat Cianjur Kota (PNS) dan Anggota DPRD Kabupaten Cianjur. Pelaku terjaring operasi tangkap tangan oleh Tim Khusus Gabungan Polri di Kampung Pabuaran, Kelurahan Sayang, Kecamatan Cianjur. Keduanya diduga akan melakukan transaksi politik uang

karena membawa sejumlah Rp 300.000.000 (tiga ratus juta rupiah) untuk kepentingan Pilkada Cianjur guna memenangkan calon pasangan nomor urut 2. Kasus ini ditangani pihak Polda Jawa Barat.

Selain temuan itu, menjelang pelaksanaan Pilkada 2015, di Cianjur ditemukan ada dua mata anggaran pemda yang dicairkan dengan DIPA untuk Anggaran Dana Desa dan Program Dana RT/RW sebesar Rp 10.000.000 (sepuluh juta rupiah) per bulan. Pencairan dana tersebut mendapat perhatian dan direkomendasikan untuk dihentikan oleh Panwas Kabupaten Cianjur.

Akan tetapi, dengan alasan dana sudah disetujui oleh DPRD Kabupaten Cianjur, maka tetap diberikan kepada setiap desa. Situasi ini menjadi perhatian Panwas Kabupaten Cianjur didasarkan pada argumentasi bahwa pencarian dana tersebut akhir tahun dan menjelang Pilkada 2015. Kekhawatiran itu dilatarbelakangi fakta bahwa memang terdapat pasangan calon dari keluarga petahana dan juga dari petahana.

Dari keluarga petahana yaitu pasangan nomor urut 3, Irvan Rivano Muchtar, yang merupakan anak dari Bupati Cianjur, berpasangan dengan Herman Suherman, mantan Dirut PDAM Cianjur. Juga ada pasangan nomor urut 2 yang merupakan petahana Wakil Bupati Cianjur, Suranto, yang berpasangan dengan Aldwin Rahadian.

Panwaslu Karawang juga melaporkan ada empat kepala desa ke Kementerian Dalam Negeri dan Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) dengan dugaan tidak netral dan terlibat politik praktis pada pemilihan kepada daerah setempat. Mengenai adanya dugaan penyelewengan dana APBD oleh pasangan calon, masih sulit pembuktiannya.

3) Polda juga mencatat adanya kegiatan Zulkifli Hasan, Ketua MPR RI, yang mengundang para kepala desa di wilayah Kabupaten Lampung Selatan ke Jakarta. Pertemuan tersebut diduga sebagai bagian dari upaya untuk mendukung calon Bupati Zainudin Hasan, yang merupakan adik dari Ketua MPR Zulkifli Hasan.

Selain itu, ada pula Ketua PDI-P Provinsi Lampung yang mengundang kepala dusun/kepala desa dari Kecamatan Natar, Jati Agung, Merbau Mataram, dan

Tanjung Sari, Lampung dengan dugaan untuk mendukung calon petahana Ryco Menoza. Secara institusi, PDI-P mendukung calon Zainudin Hasan.

4) Dugaan ketidaknetralan ASN juga menjadi temuan Bawaslu Maluku dengan indikasi mobilisasi massa yaitu PNS serta adanya penggunaan fasilitas negara. Hal ini diduga terjadi di Kabupaten Seram Bagian Timur (SBT), Kabupaten Maluku Barat Daya (MBD), dan Kabupaten Buru Selatan. Atas temuan tersebut, Panwas setempat sudah menyampaikan laporan ke pimpinan instansi yang bersangkutan. Kewenangan Panwas adalah sebatas memberikan rekomendasi, sedangkan eksekusi dilakukan oleh instansi yang dituju.

Di Kabupaten SBT, mobilisasi PNS terjadi karena Sity Umaria Suruwaki (wakil bupati/petahana) yang kembali maju dalam Pilkada 2015 mendapat dukungan dari mantan bupati.

Sementara untuk kasus di Kabupaten MBD, bupati melakukan mutasi terhadap empat orang PNS. Padahal, di dalam ketentuan yang diatur di Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Penganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, petahana dilarang untuk memutasi pegawai dan menggunakan anggaran pada enam bulan terakhir sebelum jabatannya berakhir. Tindakan Bupati MBD patut diduga sebagai pelanggaran dan *abuse of power*.

Sedangkan terkait dengan netralitas PNS, ada dua orang PNS di Kabupaten Kepulauan Aru, Maluku, yang ikut di dalam kampanye. Kasus ini telah diproses oleh Panwas dan Panwas meminta agar atasan yang bersangkutan memberikan sanksi. Panwas juga melakukan pantauan intensif atas gerakan para camat agar tidak berpihak atau memobilisasi PNS.

5) Dalam Pilkada 2015 di Sulawesi Selatan tercatat 6 enam petahana yang mengikuti Pilkada 2015. Mereka adalah Hatta Rahman (Maros), Syamsuddin Hamid (Pangkep), Idris Syukur (Barru), Arifin Djunaidi (Luwu Utara), Theofillus Allorerung (Toraja), serta Frederik Batti Sorring (Toraja Utara) dan Adnan

Purichta Yasin Limpo yang merupakan putra dari Ichsan Yasin Limpo (Gubernur Sulawesi Selatan).

Pelanggaran yang dilakukan oleh petahana dengan kekuasaannya untuk menarik suara, dilakukan melalui pembagian bantuan sosial kepada masyarakat. Bantuan itu mengatasnamakan pemerintah daerah, namun senyatanya hal itu digunakan sebagai alat kampanye kepada masyarakat agar memilih kembali petahana dalam pilkada.

Selain itu, penekanan terhadap ASN dilakukan oleh petahana yang mengharuskan ASN untuk mendukungnya. Temuan Komnas HAM di Kabupatem Gowa, Sulawesi Selatan, keluarga petahana (bupati) menggunakan kekuasaannya untuk melakukan penekanan kepada ASN agar mendukung putranya dalam Pilkada 2015. Sanksi mutasi bagi yang tidak mendukung diberlakukan terhadap kepala dinas di Kabupaten Gowa. Satu pekan sebelum hari-H pilkada, dilakukan mutasi terhadap tiga orang kepala dinas di Kabupaten Gowa, indikasinya kesalahan mereka adalah tidak memberikan dukungan kepada pasangan calon nomor urut 5.[67]

Modus untuk memengaruhi PPS dan KPPS dilakukan dengan motif politik uang oleh tim sukses agar melakukan pencobolosan terhadap surat suara yang sisa. Pada 8 Desember 2015 pukul 23.00 WITA, dilakukan penangkapan terhadap Lurah Karama, Kecamatan Tinambung, Kabupaten Polewali Mandar, Sulawesi Barat, yang mencoba memengaruhi KPPS untuk memberikan sisa surat agar bisa dicoblos sesuai dengan pasangan calon yang didukungnya. Hal itu dilakukan dengan menukar uang sebesar Rp 800.000.

Bawaslu Sulawesi Barat telah melakukan telaah terhadap daerah-daerah yang rawan akan netralitas penyelenggara yaitu di Kabupaten Majene, Kabupaten Mamuju, Kabupaten Mamuju Tengah, dan Kabupaten Mamuju Utara di sebanyak 22 TPS. Potensi kerawanan terjadi akibat intervensi aparat desa, penyelenggara pilkada, dan mobilisasi massa. Rinciannya adalah sebagai berikut:

[67]Keterangan yang diberikan Wartawan Tribun Timur Kepada Komnas HAM pada pertemuan tanggal 10 Desember 2015.

No.	Kabupaten	Desa/Kelurahan	No. TPS	Keterangan
1	Majene	Paminggalang	1, 2	Potensi mobilisasi pemilih oleh oknum aparat desa
		Pundau	1, 2	Potensi mobilisasi pemilih oleh oknum aparat desa
		Puttada	1, 2	Potensi mobilisasi pemilih oleh oknum aparat desa
		Kabiraan	1, 2, 3, 4	Intimidasi pemilih oleh oknum aparat desa karena kekerabatan dengan Pasangan calon
		Panggallo	2, 3, 4	Potensi mobilisasi pemilih oleh oknum aparat desa
		Popenga	1, 2, 3	Potensi mobilisasi pemilih oleh oknum aparat desa
		16		
2	Mamuju	Bela	1, 2	Potensi mobilisasi pemilih oleh oknum aparat desa
		Orobatu	1, 2	Potensi mobilisasi pemilih oleh oknum aparat desa
		Rantedoda	1, 2	Potensi mobilisasi pemilih oleh oknum aparat desa
		Tanete Pao	1, 2	Potensi mobilisasi pemilih oleh oknum aparat desa, pengawasan minim
		Botteng	1, 2, 4	Potensi mobilisasi pemilih oleh oknum aparat desa
		Pati'di	1, 2, 3	Potensi mobilisasi pemilih oleh oknum aparat desa
		Tapandullu	1, 2	Potensi mobilisasi pemilih oleh oknum aparat desa, pengawasan minim
		Bala-Balakang Induk	1, 2, 3, 4, 5	Geografi kepulauan, jangkauan pengawasan minim
		Bala-Balakang Timur	1, 2, 3	Geografi kepulauan, jangkauan pengawasan

			minim
	Banua Ada	1, 2	Potensi intervensi aparat desa, pengawasan minim, netralitas penyelenggara
	Hinua	1, 2	Potensi intervensi aparat desa, pengawasan minim, netralitas penyelenggara
	Lumika I	1, 2	Potensi intervensi aparat desa, pengawasan minim, netralitas penyelenggara
	Salutiwo	1, 2	Potensi intervensi aparat desa, pengawasan minim, netralitas penyelenggara
	Tamalea	1	Potensi intervensi aparat desa, pengawasan minim, netralitas penyelenggara
	Batu Makkada	1, 2	Potensi intervensi aparat desa, pengawasan minim, netralitas penyelenggara
	Lasa	1	Potensi intervensi aparat desa, pengawasan minim, netralitas penyelenggara
	Polio	1, 2	Potensi intervensi aparat desa, pengawasan minim, netralitas penyelenggara
	Batu Ampa	1, 2	Potensi intervensi aparat desa, netralitas penyelenggara
	Sisango	1, 2	Potensi intervensi aparat desa, netralitas penyelenggara
	Sukadamai	1, 2	Potensi intervensi aparat desa, netralitas penyelenggara
	Salubarana	1, 2	Potensi intervensi aparat desa, netralitas penyelenggara

		Tanam Buah	1, 2	Potensi intervensi aparat desa, netralitas penyelenggara
		Malino	1	Potensi intervensi aparat desa, pengawasan minim, netralitas penyelenggara
		Sandana	1, 2, 3, 4	Potensi intervensi aparat desa, pengawasan minim, netralitas penyelenggara
		52		
3	Mamuju Tengah	Babana	10, 11	Potensi intervensi aparat desa, netralitas penyelenggara
		Kire	1, 2, 3, 4, 5, 6, 7	Potensi intervensi aparat desa, netralitas penyelenggara
		Lembahada	1, 2	Potensi intervensi aparat desa, netralitas penyelenggara
		Tobadak	1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14	Potensi intervensi aparat desa, netralitas penyelenggara, basis calon
		Bambamanurung	1, 2	Potensi intervensi aparat desa, netralitas penyelenggara
		Kabubu	1, 2	Potensi intervensi aparat desa, netralitas penyelenggara
		Paraili	1, 2	Potensi intervensi aparat desa, netralitas penyelenggara
		Salupangkang IV	1	Potensi intervensi aparat desa, pengawasan minim, netralitas penyelenggara
		Tangkau	1, 2	Potensi intervensi aparat

				desa, netralitas penyelenggara
		Waeputeh	1, 2	Potensi intervensi aparat desa, netralitas penyelenggara
		Kayucalla	1, 2	Potensi intervensi aparat desa, netralitas penyelenggara
		Lara	1, 2, 3, 4	Potensi intervensi aparat desa, netralitas penyelenggara
			42	
4	Mamuju Utara	Patika	1	Potensi intervensi aparat desa dan camat, netralitas penyelenggara
		Tirta Buana	1, 2	Potensi intervensi aparat desa, netralitas penyelenggara
		Sipakainga	1, 2	Potensi intervensi aparat desa, netralitas penyelenggara
		Taranggi	1, 2	Potensi intervensi aparat desa, netralitas penyelenggara
		Towoni	1, 2	Potensi intervensi aparat desa dan camat, netralitas penyelenggara
		Lelejae	1, 2	Potensi intervensi aparat desa, netralitas penyelenggara
		Ompi	1, 2	Potensi intervensi aparat desa, netralitas penyelenggara, jangkauan pengawasan minim
		Sumbersari	1	Potensi intervensi aparat desa, netralitas penyelenggara, jangkauan

			pengawasan minim
	Batu Oge	1	Potensi intervensi aparat desa, netralitas penyelenggara
	Malei	1, 2	Potensi intervensi aparat desa, netralitas penyelenggara
	Pedanda	1, 2	Potensi intervensi aparat desa, netralitas penyelenggara
	Bajawali	1	Potensi intervensi aparat desa, netralitas penyelenggara, jangkauan pengawasan minim
	Batu Matoru	1	Potensi intervensi aparat desa, jangkauan pengawasan minim
	Kenangan	2	Potensi intervensi aparat desa, netralitas penyelenggara, jangkauan pengawasan minim
	22		

3. Pengawasan Netralitas ASN/PNS

Berbagai upaya dilakukan oleh pemerintah daerah maupun oleh penyelenggaran/ pengawas pemilu untuk memastikan terjaganya netralitas ASN/PNS, sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin PNS, dan Surat Edaran Menteri PANRB No B/2355/M.PANRB/07/2015 tanggal 22 Juli 2015 tentang Netralitas ASN dan Larangan Penggunaan Aset Pemerintah dalam Pemilihan Kepala Daerah Serentak.

Berbagai upaya dilakukan untuk memastikan para ASN/PNS tetap netral. Misalnya, Panwaslu Kabupaten Cianjur berupaya dengan membuat Nota Kesepahaman guna menjaga netralitas ASN. Nota kesepahaman dimaksud

ditandatangani oleh Panwaslu, Polres Cianjur, BKPPD, Dinas Pendidikan, Dinas Kesehatan, Dinsosnaker, BPMPD, dan Disdukcapil yang dimaksudkan untuk menghindari adanya keberpihakan dari aparat sipil negara (ASN).

Sedangkan Pemerintah Provinsi Lampung dan pemerintah kabupaten di Lampung Selatan, Lampung Tengah, dan Lampung Timur, membentuk Desk Pilkada untuk memastikan netralitas ASN dan memberikan dukungan yang cukup bagi penyelenggaraan Pilkada 2015.

Seluruh pihak sepakat bahwa menjaga netralitas menjadi hal yang sangat penting dan mendasar. Mengingat praktik selama ini pasca-pilkada, pejabat dan ASN menjadi ”korban politik” karena menjadi ”pengikut” baik mendukung atau terpaksa mengikuti calon tertentu, khususnya petahana. Dengan kewajiban untuk netral ini, maka ASN tidak ada ikut terbawa-bawa dalam konflik politik yang merugikan karier mereka.

Ketua Bawaslu RI Muhammad menyebutkan ada 56 pelanggaran yang melibatkan oknum ASN di sejumlah daerah selama proses Pilkada Serentak 2015. Antara lain terjadi di Kalimantan Selatan, Maluku Utara, Banten, Lampung, Kepulauan Riau, Jawa Timur, dan Jawa Tengah[68].

Atas temuan tersebut, Bawaslu RI telah menyerahkan dokumen 56 pelanggaran yang melibatkan oknum ASN kepada Kementerian PANRB yang langsung diterima Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (MenPANRB) Yuddy Chrisnandi saat itu, agar ditindaklanjuti sesuai dengan aturan PNS/ASN yang berlaku.

Atas laporan tersebut MenPANRB menyatakan akan segera mempelajari dokumen yang disampaikan Bawaslu RI dan kemudian menentukan langkah pembinaan, termasuk sanksi bagi ASN yang diduga melakukan pelanggaran netralitas dalam Pilkada 2015. Meskipun demikian, dalam prosesnya MenPANRB menyatakan perlu dilakukan klarifikasi kepada terduga dan jika terbukti maka akan diberikan sanksi sesuai tingkat pelanggaran yang dilakukan.

[68]Lihat “Sambangi Bawaslu, MenPANRB Terima Laporan 56 Pelanggaran PNS di Pilkada”, Edisi 4 Januari 2016 yang diakses melalui detik.com pada 5 Januari 2015 pukul 19.00 WIB.

G. Penundaan Pelaksanaan Pilkada

Beberapa jam menjelang pemungutan suara pada 9 Desember 2015, Komisi Pemilihan Umum (KPU) mengumumkan penundaan pelaksanaan pemungutan suara di lima wilayah di Indonesia, akibat perubahan komposisi pasangan calon menyusul adanya putusan Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) maupun Peradilan Tinggi Tata Usaha Negara (Peratun) .

1. Penundaan di Lima Wilayah

Penundaan pelaksanaan Pilkada 9 Desember 2015 oleh KPU RI dilakukan terhadap pelaksanaan pilkada di lima wilayah yaitu Kota Pematangsiantar (sering juga disebut sebagai Kota Siantar) dan Kabupaten Simalungun (Sumatera Utara), Kabupaten Fakfak (Papua Barat), Kota Manado (Sulawesi Utara), dan Provinsi Kalimantan Tengah.

Di dua wilayah yaitu Provinsi Kalimantan Tengah dan Kabupaten Fakfak, PT TUN Makassar sudah menjatuhkan putusan yang menyatakan calon kepala daerah dapat kembali mengikuti tahapan pilkada setelah sebelumnya dibatalkan oleh KPU Kabupaten/Kota, sedangkan tiga daerah lainnya masih berupa putusan sela yang memerintahkan menunda keputusan KPU tentang pembatalan calon di tiga daerah tersebut.

Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PT TUN) mengabulkan semua gugatan yang diajukan pasangan calon Gubernur Kalimantan Tengah dengan nomor urut 3 yaitu Ujang Iskandar - Jawawi dalam Perkara 29/G/Pilkada/2015/PTTUN.JKT melawan KPU RI. Penundaan serupa juga dialami Kabupaten Fakfak, Papua Barat, yaitu salah satu pasangan calon Donatus Nimbitkendik - Abdul Rahman mengajukan gugatan ke PT TUN Makassar karena KPU Kabupaten Fakfak mencoret kepesertaan dalam Pilkada Kabupaten Fakfak Tahun 2015.

Pada 23 Desember 2015, Mahkamah Agung (MA) dalam amar putusan menyatakan “Mengadili, mengabulkan permohonan kasasi dari Pemohon Kasasi KPU tersebut dan membatalkan Putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Jakarta yang memenangkan pasangan calon Ujang-Jawawi”.

Dengan dikabulkannya permohonan kasasi, maka Para Termohon Kasasi

dinyatakan sebagai pihak yang kalah. Dengan demikian, Ujang - Jawawi dipastikan tidak bisa lagi mengikuti Pilkada Kalteng. Hal serupa juga diputuskan Mahkamah Agung RI terhadap gugatan Donatus Nimbitkendik - Abdul Rahman dengan perkara Nomor 695 K/TUN/PILKADA/2015 yang mengalahkan pihak Termohon Kasasi.

Sedangkan penundaan di Kota Manado, Sulawesi Utara, terkait dengan putusan PT TUN Makassar dalam perkara Reg Nomor 21/PN/Pilkada/2015/PT.TUN.Mks yang diajukan oleh salah satu pasangan calon Jimmy Rimba Rogi - Bobi Daud yang langsung ditindaklanjuti KPU RI dengan surat Nomor 1021/KPU/XII/2015, yang salah satu isinya meminta agar KPU Kota Manado mengumumkan penundaan pemungutan suara 9 Desember 2015, sampai adanya putusan akhir yang berkekuatan hukum tetap *(inkracht van gewijsde)*.

Di Provinsi Sumatera Utara, dua wilayah mengalami penundaan pelaksanaan Pilkada yaitu Kota Pematangsiantar dan Kabupaten Simalungun. Pertimbangan penundaan terhadap dua wilayah ini sebagaimana tercantum dalam surat KPU Nomor 1023/KPU/XII/2015 dan Nomor 1020/KPU/XII/2015 tanggal 8 Desember 2015 yang menindaklanjuti Penetapan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Medan Nomor 16/G/PILKADA/2015/PT.TUN.MDN (KPU Kabupaten Simalungun) maupun Pengadilan Tata Usaha Negara Medan Nomor 98/G/2015/PTUN-MDN tanggal 8 Desember 2015.

Akibat putusan tersebut, KPU Pematangsiantar melalui rapat pleno memutuskan untuk menunda pelaksanaan pemungutan suara di Kota Siantar dengan mengeluarkan pengumuman Nomor 1891/KPU-PS-002.656024/XII/2015 tentang Penundaan Pelaksanaan Pemungutan Suara tanggal 9 Desember 2015 dalam Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Pematangsiantar Tahun 2015, yang berdasar pada:

1. Penetapan Pengadilan Tata Usaha Negara Medan Reg No 98/G/2015/PTUN-MDN tanggal 8 Desember 2015.
2. Surat KPU RI No 1020/KPU-XII/2015 tanggal 8 Desember 2015, perihal: Penetapan Nomor Reg No. 98/G/2015/PTUN-MDN.

3. Keputusan KPU Kota Pematangsiantar Nomor 52/KPU-Kota-002.656024/XII/2015 tentang Penundaan Pelaksanaan Pemungutan Suara tanggal 9 Desember 2015 sampai dengan adanya putusan akhir.

Pengumuman tersebut menyatakan bahwa pemungutan suara tanggal 9 Desember 2015 ditunda pelaksanaannya sampai dengan adanya putusan akhir yang ditandatangani oleh Ketua KPU Kota Pematangsiantar, Mangasi Tua Purba.

Atas keputusan tersebut, pelaksanaan pemungutan suara di Kota Pematangsiantar, atau yang biasa disebut juga sebagai Kota Siantar, ditunda dan seluruh logistik akan dikembalikan/diambil kembali oleh KPU Kota Pematangsiantar. Padahal per 8 Desember 2015, persiapan pelaksanaan pemungutan suara di Kota Pematangsiantar sudah sampai pada tahapan 90 persen.

Logistik pun sudah didistribusikan ke delapan kecamatan dan 53 kelurahan di Kota Pematangsiantar sejak pukul 07.00 - 10.00 WIB dengan bantuan pengamanan dari Polres Pematangsiantar sebanyak 2-3 orang personel di tiap truk logistik hingga kelurahan. Berikutnya di tiap kelurahan sudah ditempatkan 1-2 orang polisi untuk mengamankan logistik.

KPU Kota Pematangsiantar juga telah melakukan sejumlah kegiatan dalam rangka sosialisasi pilkada dengan kegiatan terakhir gerak jalan sehat yang dilaksanakan pada 5 November 2015. Selain itu, KPU juga telah mencetak surat suara untuk lima pasangan calon. Namun karena adanya perubahan putusan dan masih adanya waktu, maka KPU kembali mencetak surat suara dengan empat nama pasangan calon sesuai jumlah DPT ditambah DPTb1 dan 2,5 persen surat suara cadangan.

Secara umum, kondisi keamanan cukup kondusif dengan pengamanan dari Polres Kota Pematangsiantar dan Satuan Polisi Pamong Praja. Namun memang ada beberapa kali demonstrasi massa dari pendukung pasangan calon Surfenov Sirait dan Parlin Sinaga yang didukung oleh Partai Golkar, PPP dan Gerindra.

2. Pantauan Penundaan Pilkada

Meskipun sudah ada pengumuman penundaan pelaksanaan Pilkada 2015, Tim Komnas HAM terus melakukan pemantauan ke kantor KPU Kota Pematangsiantar pada 9 Desember 2015 sekitar pukul 08.00 WIB. Kondisi kantor KPU masih sepi dan hanya ada personel kepolisian yang berjaga. Hal ini dikarenakan seluruh anggota KPU masih berada di rumah karena rapat hingga dini hari.

Berdasarkan pantauan Tim Komnas HAM di TPS 02 Asrama Denkes pada 9 Desember 2015 sekitar pukul 08.30 WIB, Ketua dan Anggota KPPS tampak berkumpul di TPS yang tidak jadi digunakan. Ketua KPPS Marsinar Sinaga menyatakan, seluruh anggota KPPS diminta untuk *stand-by* di TPS hingga adanya surat pengumuman KPU Kota Pematangsiantar kepada warga sebelum pukul 09.00 WIB. Sementara untuk logistik sudah dikembalikan ke Kantor KPU Kota. Seorang anggota KPPS mengatakan bahwa akibat pembatalan pelaksanaan pilkada, anggaran Rp 400.000 terbuang percuma untuk sewa tenda dan kursi.

Lebih lanjut, akibat adanya putusan sela PTUN Medan, pihak bakal calon yang juga tidak diloloskan KPU Kota Siantar, Fernando Simanjuntak - Arsidi dari calon perseorangan juga akan mengajukan gugatan kepada KPU Kota Pematangsiantar. Bahkan, pada tanggal 8 Desember 2015 malam sekitar pukul 21.00 WIB, massa pendukung Fernando-Arsidi berunjuk rasa di kantor Panwas dan KPU Kota Pematangsiantar.

Serupa dengan Kota Pematangsiantar, pelaksanaan pemungutan suara di Kabupaten Simalungun juga mengalami penundaan menyusul keputusan Ketua KPU Kabupaten Simalungun melalui surat Nomor 80/Kpts/KPUSim/002.434769/XII/2015 tanggal 8 Desember 2015, tentang Penundaan Pelaksanaan Pemungutan Suara Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Simalungun Tahun 2015.

Keputusan tersebut berdasarkan pada Surat Ketua KPU RI Nomor 1023/KPU/XII/2015 tanggal 8 Desember 2015 kepada Ketua KPU Kabupaten Simalungun menyusul adanya putusan PT TUN Medan Nomor

16/G/PILKADA/2015/PT.TUN.MDN yang mengabulkan permohonan Penundaan Pelaksanaan Keputusan yang diajukan oleh Penggugat. Putusan PT TUN ini memutuskan pasangan calon Bupati Simalungun, JR Saragih-Amran Sinaga, berhak sebagai peserta Pilkada 2015. Sebelumnya, Pasangan calon ini mengajukan gugatan ke PTUN Medan karena tidak diloloskan sebagai peserta Pilkada Kabupaten Simalungun Tahun 2015.

Dengan adanya putusan PT TUN tersebut, KPU Kabupaten Simalungun memutuskan menunda pelaksanaan pemungutan suara pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Simalungun Tahun 2015 sampai adanya putusan akhir. Selain itu, KPU akan melakukan sosialisasi penundaan pelaksanaan pemungutan suara kepada peserta pemilihan dan pemangku kepentingan lainnya. KPU Simalungun juga menarik seluruh logistik pilkada ke KPU Kabupaten Simalungun dengan berkoordinasi dengan Panwaslu Kabupaten Simalungun dan aparat keamanan. KPU Simalungun juga melakukan rapat koordinasi dengan Pemerintah Kabupaten Simalungun untuk mendapatkan dukungan anggaran pelaksanaan pemungutan suara.

Padahal, berdasarkan informasi dari Ketua KPU Kabupaten Simalungun, persiapan pelaksanaan Pilkada Kabupaten Simalungun sudah mencapai 80 persen. Kondisi keamanan pun sudah mulai stabil dan logistik pun sudah banyak didistribusikan. Selain itu, KPU Simalungun juga telah melakukan sosialisasi pemungutan suara melalui berbagai media massa ke masyarakat.

3. Komnas HAM tentang Penundaan Pilkada

Terkait dengan penundaan tersebut, khususnya di Kota Pematangsiantar dan Kabupaten Simalungun, Provinsi Sumatera Utara, Komnas HAM berpendapat telah ada indikasi terhambatnya pemenuhan hak-hak konstitusional warga negara untuk memilih maupun dipilih, dengan pertimbangan berikut.

Pertama, pelaksanaan pilkada merupakan sarana untuk mewujudkan hak berperan serta dalam pemerintahan, hak untuk memilih dan dipilih. Penundaan tersebut juga berdampak pada tertundanya pemenuhan hak-hak sedikitnya 3.231.618 pemilih maupun hak dipilih terhadap 17 pasangan calon

(pasangan calon) di lima wilayah tersebut. Jumlah ini belum termasuk total surat suara yang telah dicetak (ditambah 2,5 persen dari total DPT) dan pendirian 9.008 tempat pemungutan suara (TPS) di lima wilayah yang ditunda pelaksanaan pilkada-nya.

Baik hak warga yang memilih maupun hak warga untuk dipilih telah ditunda pemenuhannya oleh sistem dan prosedur pilkada itu sendiri yang sangat mungkin dimanfaatkan atau dimanipulasi oleh kepentingan-kepentingan pihak tertentu. Tidak hanya hak memilih dan dipilih, berdasarkan data Naskah Perjanjian Hibah Daerah (NPHD) Tahun 2015, dana Pilkada Kota Pematangsiantar dialokasikan sebesar Rp 15,8 miliar, sementara untuk dana Pilkada Kabupaten Simalungun mencapai Rp 27,3 miliar, dan dana Pilkada Kota Manado mencapai Rp 20 miliar.[69]

Kedua, penundaan juga mengakibatkan hilangnya hak-hak warga negara untuk memperoleh pelayanan publik yang maksimal karena jabatan kepala daerah yang kosong tersebut diisi oleh Pelaksana Tugas (Plt) Kepala Daerah, yang tidak memiliki kewenangan untuk mengambil kebijakan-kebijakan strategis dalam pemerintahan. Pasal 132A Ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005[70], menyebutkan bahwa:

> "Penjabat kepala daerah atau pelaksana tugas kepala daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 130 Ayat (1) dan Ayat (3), serta Pasal 131 Ayat (4), atau yang diangkat untuk mengisi kekosongan jabatan kepala daerah karena mengundurkan diri untuk mencalonkan/dicalonkan menjadi calon kepala daerah/wakil kepala daerah, serta kepala daerah yang diangkat dari wakil kepala daerah yang menggantikan kepala daerah yang mengundurkan diri untuk

[69] *"Penundaan Pilkada Serentak Kota Manado, KPU Harus Dituntut Pidana"*, Metro Manado, 12 Desember 2015, diakses dari: http://www.metromanado.co.id/2015/12/penundaan-pilkada-serentak-kota-manado.html, pada tanggal 29 Desember 2015 pukul 19.25 WIB.

[70] Lihat Perubahan Keempat Melalui Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2012 Perubahan Keempat Atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

mencalonkan/dicalonkan sebagai calon kepala daerah/wakil kepala daerah dilarang:

1. Melakukan mutasi pegawai;
2. Membatalkan perizinan yang telah dikeluarkan pejabat sebelumnya dan/atau mengeluarkan perizinan yang bertentangan dengan yang dikeluarkan pejabat sebelumnya;
3. Membuat kebijakan tentang pemekaran daerah yang bertentangan dengan kebijakan pejabat sebelumnya; dan
4. Membuat kebijakan yang bertentangan dengan kebijakan penyelenggaraanpemerintahan dan program pembangunan pejabat sebelumnya."

***Ketiga*,** penundaan juga berarti tertundanya proses pemindahan kekuasaan (*transfer of power*) kepada calon-calon kepala daerah yang lebih diterima oleh masyarakat. Dengan tertundanya proses pemindahan kekuasaan, otomatis pelayanan publik yang maksimal terhadap masyarakat pun menjadi tertunda hingga adanya kepastian pelaksanaan pemungutan suara.

Berdasarkan pertimbangan tersebut, patut diduga bahwa penundaan penyelenggaran pilkada di Kota Pematangsiantar dan Kabupaten Simalungun, tidak memenuhi prinsip terselenggaranya pilkada secara berkala (*periodic*) karena pilkada sudah terjadwal dan keputusan penundaan diinformasikan beberapa jam sebelum pelaksanaan pemungutan suara. Penundaan ini juga *sangat bertolak belakang* dengan alasan dimungkinkan terjadinya penundaan karena adanya situasi genting yang tidak dapat dihindari oleh negara atau daerah yang melaksanaakan pilkada, misalnya keadaan darurat atau bahaya.

Penundaan pelaksanaan pilkada akibat putusan hukum PTUN bukanlah situasi genting atau kedaruratan sehingga telah mencederai prinsip kepastian waktu bagi warga negara untuk ikut serta dalam pemerintahan pada waktunya. Selain itu, tidak ada atau belum adanya jaminan bahwa pelaksanaan pilkada yang tertunda itu tidak akan mengalami penundaan kembali atau tanpa batas waktu yang pasti.

Penundaan tersebut justru mencerminkan tidak tersedianya prosedur dan mekanisme yang memberikan jaminan kepastian bagi pemenuhan hak-hak konstitusional warga dalam pilkada, yang menjadi bagian dari penerapan prinsip *genuine* atau tidak manipulatif dalam sebuah pemilu.

Selain itu, penundaan membuat pelaksanaan pilkada yang tidak manipulatif (*genuine*) pun tidak tercapai mengingat proses pemindahan kekuasaan *(transfer of power*) kepada calon-calon yang lebih diterima oleh masyarakat tidak terjadi. Akibatnya, sangat rentan terjadinya manipulasi suara ataupun hal-hal yang tidak diinginkan lainnya.

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, pelanggaran pilkada yang ringan cukup dilaporkan dan diselesaikan oleh Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu). Sementara untuk pelanggaran yang berat atau menimbulkan sengketa dapat diajukan ke pengadilan. Pelanggaran pilkada yang dapat diajukan ke pengadilan adalah pelanggaran yang memenuhi unsur-unsur tindak pidana, pelanggaran (sengketa) administratif, dan sengketa mengenai hasil pilkada.

Adapun pengadilan yang diberi wewenang untuk memeriksa dan memutus pelanggaran tersebut dibedakan menurut jenis kasusnya, yaitu:

1) Pelanggaran pilkada yang mengandung unsur tindak pidana menjadi wewenang pengadilan di lingkungan Peradilan Umum, berdasarkan ketentuan Pasal 114 Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2009 ;
2) Pelanggaran (sengketa) yang bersifat administratif yang bukan mengenai hasil pilkada, menjadi wewenang pengadilan di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara, berdasarkan ketentuan Pasal 53 Ayat (1) *juncto* Pasal 2 huruf (g) Undang-Undang (UU) Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, *juncto* Surat Edaran Mahkamah Agung RI (SEMA) Nomor 7 Tahun 2010 tanggal 11 Mei 2010;

3) Sengketa mengenai hasil pilkada, menjadi wewenang Mahkamah Konstitusi, berdasarkan ketentuan Pasal 236-c UU Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Wewenang Mahkamah Konstitusi ini merupakan pengalihan dari wewenang Mahkamah Agung (*cq* Pengadilan Tinggi) yang semula diatur dalam Pasal 89 dan Pasal 94 Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005.

Komnas HAM mencermati setidaknya ada dua alasan yang menjadi penyebab tertundanya pelaksanaan pilkada, yaitu sebagai berikut:

a) Putusan Peradilan Tata Usaha Negara yang "Menunda" Pilkada

Komnas HAM menyoroti latar belakang/alasan penundaan pelaksanaan pilkada karena adanya putusan sela Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) maupun Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PT TUN) dalam sengketa penetapan calon peserta pilkada baik di Kota Pematangsiantar maupun di Kabupaten Simalungun.

Kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara untuk mengadili sengketa pemilu tertulis dalam Pasal 153 UU Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang.

"Sengketa tata usaha negara Pemilihan merupakan sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara Pemilihan antara Calon Gubernur, Calon Bupati, dan Calon Walikota dengan KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota."

Dalam prosesnya, pengajuan gugatan atas sengketa tata usaha negara pemilihan ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara dilakukan setelah seluruh upaya administratif di Bawaslu Provinsi dan/atau Panwas Kabupaten/Kota telah dilakukan. Gugatan paling lama dilakukan 3 (tiga) hari setelah dikeluarkannya Keputusan Bawaslu Provinsi dan/atau Panwas

Kabupaten/Kota (Pasal 154 Ayat (2) UU Nomor 1 Tahun 2015). Selanjutnya, Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara memeriksa dan memutus gugatan paling lama 21 (dua puluh satu) hari sejak gugatan dinyatakan lengkap.

Meskipun demikian, terdapat beberapa perbedaan pendapat menyikapi kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara dalam menangani sengketa pilkada. Merujuk pada Pasal 2 huruf *g* Undang Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (UU PTUN), disebutkan bahwa:

> **"Tidak termasuk dalam pengertian Keputusan Tata Usaha Negara menurut Undang-Undang ini adalah: (g) Keputusan Komisi Pemilihan Umum baik di pusat maupun di daerah mengenai hasil pemilihan umum".**

Artinya, pasal ini menjelaskan bahwa salah satu Keputusan TUN yang tidak dapat diselesaikan dan diputus melalui mekanisme PTUN adalah Keputusan Panitia Pemilihan, baik di pusat maupun di daerah mengenai hasil pemilihan umum. Dengan kata lain, selain tahapan penghitungan suara, semua tahapan pemilu memiliki peluang untuk digugat melalui mekanisme hukum. Mengingat setiap tahapan pemilu memiliki dasar hukum yakni Surat Keputusan KPU, maka SK KPU tentang setiap tahapan itulah yang berpeluang menjadi obyek perkara dalam PTUN.

Namun, ternyata Mahkamah Agung RI melalui Surat Edaran MA (SEMA) Nomor 8 Tahun 2005 menyatakan bahwa semua SK KPU yang terbit pada semua tahapan pemilu tidak dapat diproses di PTUN, termasuk SK yang tidak terkait dengan hasil pemilihan umum. Pada butir 2 SEMA disebutkan bahwa dihubungkan dengan Pasal 2 huruf *g* UU PTUN, maka keputusan atau penetapan (KPU) tidak dapat digugat di Peradilan Tata Usaha Negara, sehingga bukan merupakan kewenangannya untuk memeriksa dan mengadili.

SEMA ini juga menunjuk putusan Nomor 482 K/TUN/2003 tanggal 18 Agustus 2004 sebagai yurisprudensi Mahkamah Agung yang menegaskan bahwa keputusan yang berkaitan dan termasuk dalam ruang lingkup politik dalam kasus pemilihan, tidak menjadi kewenangan PTUN untuk memeriksa dan mengadilinya.

Namun pada 2010, MA kembali mengeluarkan Surat Edaran MA terkait dengan Pasal 2 huruf *g* UU PTUN. Secara substansi, materi SEMA Nomor 7 Tahun 2010 memiliki perbedaan yang fundamental dengan substansi SEMA Nomor 8 Tahun 2005. Bahkan materi SEMA Nomor 7 Tahun 2010 cenderung berusaha menganulir materi SEMA Nomor 8 Tahun 2005. SEMA Nomor 7 Tahun 2010 membedakan 2 (dua) jenis kelompok keputusan, yaitu:

a) Keputusan-keputusan yang berkaitan dengan tahap persiapan penyelenggaraan Pilkada; dan

b) Keputusan yang berisi mengenai hasil pemilihan umum.

Dengan demikian, SEMA Nomor 7 Tahun 2010 mengatur bahwa keputusan-keputusan yang belum atau tidak merupakan "hasil pemilihan umum", dapat digolongkan sebagai keputusan di bidang urusan pemerintahan. Oleh karena itu, sepanjang keputusan tersebut memenuhi kriteria UU Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara Pasal 1 Ayat (9), maka tetap menjadi kewenangan PTUN untuk memeriksa dan mengadilinya.

Munculnya SEMA ini memicu dinamika dalam berperkara di PTUN.[71] Dalam tahapan pilkada itulah muncul persoalan-persoalan hukum, termasuk persoalan hukum administratif terkait terbitnya Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) oleh KPU dengan objek gugatan yang didominasi

[71] Irvan Mawardi, "Problem Tenggang Waktu UU PTUN dalam Penyelesaian Perkara Pilkada," 29 Desember 2010 diakses dari: http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt4d1abba651daf/problem-tenggang-waktu-uu-ptun-dalam-penyelesaian-perkara-pilkada-brioleh-irvan-mawardi- pada tanggal 29 Desember 2015 pukul 15.00 WIB.

oleh tahapan verifikasi bakal calon menjadi calon tetap.

Beberapa pihak atau pasangan tertentu yang merasa tidak diloloskan KPU dalam verifikasi bakal calon, berusaha menggugat Keputusan KPU tentang Penetapan Calon melalui PTUN. Harapannya, PTUN membatalkan SK Penetapan tersebut dan KPU dapat mengakomodasi pasangan untuk ikut berkompetisi dalam pilkada. Hal inilah yang terjadi pada Kota Pematangsiantar dan Kabupaten Simalungun.

Komnas HAM mencatat terhambatnya pemenuhan hak memilih dan dipilih warga Kota Pematangsiantar dan Kabupaten Simalungun dikarenakan keputusan penundaan muncul beberapa jam sebelum pelaksanaan pemungutan suara dilakukan. Hal ini tentu saja berpotensi lahirnya ketidakpastian hukum dalam tahapan pilkada dan bisa dikatakan bahwa Keputusan Tata Usaha Negara tersebut dapat mengganggu proses pemilihan.

b) Legalitas Surat KPU RI tentang Penundaan Pilkada

Komnas HAM juga mencermati surat keputusan KPU RI kepada Ketua KPU di lima wilayah tentang penundaan pelaksanaan pilkada. Penentuan jadwal pemungutan dan pemungutan suara tanggal 9 Desember 2015 telah ditetapkan melalui Peraturan KPU Nomor 2 Tahun 2015 tentang Tahapan, Program dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota.

Bahkan Presiden RI Joko Widodo telah menerbitkan Keputusan Presiden Nomor 25 Tahun 2015 yang menetapkan tanggal 9 Desember 2015 sebagai hari libur nasional dalam rangka menindaklanjuti ketentuan Pasal 84 Ayat (3) UU Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Perppu Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-undang sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015, pemungutan suara dilakukan di hari libur atau hari

yang diliburkan.[72]

KPU memiliki tugas untuk membuat pedoman teknis pelaksanaan pemilihan umum atau pemilihan kepala daerah. Pedoman teknis yang dimaksud ialah ketentuan KPU untuk menyelenggarakan pemilu dan pilkada sebagai pelaksanaan undang-undang (UU Nomor 8 Tahun 2015). Artinya, segala Peraturan KPU tentang pelaksanaan pilkada harus sesuai dengan UU Nomor 8 Tahun 2015. Peraturan KPU secara hierarki tidak boleh bertentangan dengan undang-undang, yaitu hanya mengatur hal-hal teknis penyelenggaraan pilkada sebagai pelaksanaan undang-undang. Tetapi, dalam Peraturan KPU Nomor 12 Tahun 2015 Pasal 91 Ayat (4), disebutkan bahwa:

> "Dalam hal penundaan sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) mengakibatkan tahapan pemungutan suara tidak dapat dilaksanakan secara serentak pada hari yang sama, KPU Provinsi/KIP Aceh atau KPU/KIP Kabupaten/Kota menetapkan keputusan penundaan seluruh tahapan dan pemilihan diselenggarakan pada pemilihan serentak berikutnya."

Penundaan pilkada tidak lagi dapat dikategorikan sebagai pedoman teknis, tapi sudah masuk ranah kebijakan dan ketentuan penundaan itu tidak bisa disebut sebagai pelaksanaan undang-undang, karena bila mengacu pada undang-undang induk dari Peraturan KPU, yaitu UU Nomor 8 Tahun 2015, tidak diatur soal penundaan seluruh pelaksanaan pilkada hingga periode berikutnya.[73] Merujuk pada ketentuan pasal tersebut, pelaksanaan pemungutan suara pada wilayah yang ditunda diselenggarakan pada pemilihan serentak berikutnya.

---

[72]KPU Provinsi Sumatera Utara, "Presiden Tetapkan 9 Desember Sebagai Hari Libur Nasional", 2 Desember 2015, diakses dari: http://KPU-sumutprov.go.id/wp/?p=2184, tanggal 29 Desember 2015 pukul 15.56 WIB.

[73] Muhamad Saleh, "Legalitas PKPU tentang Penundaan Pilkada menurut UU No 12/2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan", 19 September 2015, diakses dari: http://pukapaku.com/legalitas-pkpu-tentang-penundaan-pilkada-menurut-uu-12-tahun-2011-tentang-pembentukan-peraturan-perundang-undangan/ pada tanggal 29 Desember 2015 Pukul 16.15 WIB.

Sedangkan di dalam UU Nomor 8 Tahun 2015 hanya diatur penundaan dalam beberapa hari, misalkan Pasal 49 dan Pasal 50 Ayat (8) apabila peserta kurang dari dua pasangan, maka dilakukan penundaan selama 10 hari[74]. Kemudian Pasal 54 Ayat (6) menyebutkan, apabila salah satu pasangan calon berhalangan tetap, maka pilkada ditunda selama 14 hari. Dalam UU tersebut tidak ada ketentuan yang mengatur penundaan seluruh tahapan pilkada.

Melihat Pasal 91 Ayat (4) PKPU Nomor 12 Tahun 2015, maka dapat disimpulkan bahwa PKPU tersebut tidak memenuhi asas formal pembentukan peraturan perundang-undangan. Karena tidak memenuhi asas formal, maka sesungguhnya PKPU Nomor 12 Tahun 2015 itu tidak memiliki legalitas dan tidak memiliki kekuatan mengikat sebagaimana diatur dalam UU Nomor 8 Tahun 2015.

Selain itu, Komnas HAM juga mencatat bahwa keputusan penundaan pelaksanaan pilkada serentak khususnya di Kota Pematangsiantar dan Kabupaten Simalungun, hanya berupa surat Ketua KPU RI kepada dua orang Ketua KPU wilayah, bukan berupa Penetapan KPU (PKPU), sehingga Komnas HAM menilai bahwa keputusan penundaan tersebut masih perlu diklarifikasi legalitasnya.

4. Rekomendasi terkait Penundaan Pilkada

Atas permasalahan tersebut, Komnas HAM menyampaikan rekomendasi dalam upaya perbaikan dan penyelesaian permasalahan penundaan pilkada, yaitu:

Pertama, mendesak urgensi penetapan batas waktu pengajuan gugatan melalui Peratun sebagaimana halnya diterapkan untuk gugatan ke Mahkamah Konstitusi, yaitu maksimal 3 (tiga) hari setelah putusan hasil penghitungan suara diumumkan ataupun 7 (tujuh) hari untuk pelaporan perkara pidananya.

[74] Pasal ini sudah dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi dalam putusan No 100/PUU-XIII/2015 tanggal 29 September 2015 bahwa KPU harus tetap menjalankan proses pemilihan walaupun hanya ada 1 calon.

Hal ini dikarenakan tidak adanya batasan waktu pengajuan gugatan atau 90 hari merujuk pada ketentuan UU Nomor 5 Tahun 1986 yang tentu saja berpotensi menimbulkan ketidakpastian waktu bagi pelaksanaan pilkada dan terabaikannya hak-hak konstitusional warga negara.

Pembatasan jangka waktu gugatan sengketa pilkada dimaksudkan agar proses pilkada tidak terkatung-katung atau terjadi kevakuman kekuasaan, ketidakpastian hukum, dan pengeluaran anggaran yang sangat besar. Maka batasan tenggang waktu gugatan, baik di PTUN, di MK maupun di PN bersifat mutlak, sehingga pengajuan gugatan yang lewat waktu dinyatakan **tidak dapat diterima.**

Dengan demikian, hak para pencari keadilan pun masih tetap diakomodasi dan di satu sisi pelaksanaan pilkada pun dapat berjalan sesuai jadwal (kepastian hukum). Untuk itu, tenggang waktu bagi perkara hukum administrasi tetap menjadi penting. Namun dalam perkara pilkada, penerapan tenggang waktu harus diberlakukan secara singkat, misalnya dalam rentang 3, 5, atau 7 hari sejak KTUN diterbitkan dan diumumkan.

Kedua, revisi mengenai ketentuan penundaan pelaksanaan pilkada dalam UU Nomor 8 Tahun 2015 dengan memasukkan ketentuan akibat konsekuensi hukum atas putusan pengadilan. Untuk itu, dasar penundaan pilkada akan memiliki legalitas yang kuat sehingga tidak ada lagi respons atas penundaan pelaksanaan pilkada yang dihadapi oleh penyelenggara pemilu dengan berbagai kecaman-kecaman, termasuk dugaan pelanggaran hak asasi manusia. Dalam perspektif HAM, penundaan pilkada hanya dapat dilakukan jika terkait dengan situasi genting yang tidak dapat dihindari, negara atau daerah yang akan melaksanakan pilkada dalam keadaan bahaya atau darurat yang tidak memungkinkan diselenggarakannya pemilu/pilkada, serta diatur dalam peraturan yang *legitimate*.

5. Pelaksanaan Pilkada Susulan 2016

Komisi Pemilihan Umum (KPU) menyelenggarakan Pilkada Susulan 2016 setelah proses hukum yang terkait dengan gugatan mengenai pencalonan

pada Pilkada 2015 telah memiliki kekuatan hukum yang tetap (*inkracht van gewijsde*). Berdasarkan hal tersebut, maka sampai bulan Februari 2016 baru dilaksanakan Pilkada susulan di 4 (empat) wilayah (lihat tabel) dan masih menyisakan pemilihan Wali Kota - Wakil Wali Kota Pematangsiantar, Sumatera Utara.

Tabel IV.2. Jadwal Pilkada Susulan untuk Beberapa Daerah pada Tahun 2016

Pemilihan	Waktu
Bupati – Wakil Bupati Kabupaten Fakfak, Provinsi Papua Barat	16 Januari 2016
Gubernur – Wakil Gubernur Kalimantan Tengah	27 Januari 2016
Bupati – Wakil Bupati Simalungun, Provinsi Sumatera Utara	10 Februari 2016
Walikota – Wakil Walikota Manado, Provinsi Sulawesi Utara	17 Februari 2016

Pada Pilkada Susulan 2016, Komnas HAM memberikan perhatian pada pelaksanaan pilkada di Kabupaten Simalungun Sumatera Utara dan Kota Manado Sulawesi Utara. Secara garis besar, hasil pantauan terhadap pelaksanaan pilkada susulan diuraikan sebagai berikut :

5.1. Pilkada Susulan Kabupaten Simalungun

Pilkada susulan untuk memilih Bupati dan Wakil Bupati Simalungun diselenggarakan oleh KPU Simalungun pada 10 Februari 2016. Pelaksanaan tersebut dilakukan setelah proses hukum terkait gugatan yang diajukan JR Saragih – Amran Sinaga telah berkekuatan hukum tetap (*inkracht van gewijsde*).

Mahkamah Agung dengan putusan Nomor 9/K/TUN/PILKADA/2016 telah menolak permohonan kasasi dari Pemohon Kasasi (Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Simalungun) tersebut dan menghukum KPU Simalungun

membayar biaya perkara Rp 500.000. Dengan demikian, maka JR Saragih – Amran Sinaga ditetapkan ikut menjadi pasangan calon Bupati dan Wakil Bupati Simalungun.

Berdasarkan hal itu, maka ditetapkan Pilkada Simalungun pada 10 Februari 2016 dengan 5 (lima) pasangan Calon, yaitu:

1. Pasangan nomor urut 1 adalah Tumpak Siregar dan Irwansyah Damanik yang merupakan pasangan calon usungan gabungan parpol, yaitu Partai Hanura, PKPI, dan PDI Perjuangan.
2. Pasangan nomor urut 2 adalah Evra Sassky Damanik dan Sugito, yang merupakan calon perseorangan.
3. Pasangan nomor urut 3 adalah Nuriaty Damanik dan Posman Simarmata, yang merupakan usungan gabungan partai politik yaitu Gokar, Gerindra, dan Nasdem. Nuriaty Damanik adalah petahana yang sebelumnya menjabat sebagai Wakil Bupati Simalungun dan maju sebagai Calon Bupati dalam Pilkada Simalungun.
4. Pasangan nomor urut 4 adalah JR Saragih dan Amran Sinaga, yang merupakan pasangan yang didukung Partai Demokrat dan PPP.
5. Pasangan nomor urut 5 adalah Lindung Gurning dan Soleh Saragih, yang merupakan calon perseorangan.

Pada pelaksanaan Pilkada Susulan 2016, tahapan yang dilakukan adalah pemungutan (pencoblosan) semata karena keseluruhan tahapan dilakukan pada 2015. Demikian halnya jumlah pemilih yang terdaftar dalam DPT dan DPTb sebanyak 654.697 jiwa (didasarkan pada pendataan 2015). Pada pelaksanaan pilkada kali ini tidak ada pencermatan kembali mengenai data pemilih. Untuk memfasilitasi pemilih dalam menggunakan hak-haknya, maka KPU Simalungun telah mendirikan 1.685 TPS.

Pelaksanaan Pilkada 2016 melibatkan hampir 2.400 personel aparat keamanan dari Kepolisian dan TNI dengan rincian: aparat Polres Simalungun (558); Satuan Tugas Polda Sumut (64), Satuan Brimob Polda Sumut (913), satuan terdekat (500 personel), dan aparat TNI (300 personel).

Berdasarkan hasil pantauan Komnas HAM pada Pilkada 10 Februari 2016, maka secara prosedural pemilihan yang berlangsung di Kabupaten Simalungun berlangsung dengan aman, tenteram, dan damai.

Meski secara substansi angka ketidakhadiran pemilih pada Pilkada Kabupaten Simalungun masih sangat tinggi. Partisipasi yang menggunakan hak pilihnya hanya 52,47 persen dari total Daftar Pemilih Tetap (DPT) di Kabupaten Simalungun yang berjumlah 668.355 orang. Artinya ada sekitar 47,53 persen pemilih di Kabupaten Simalungun tidak menggunakan hak pilihnya dengan berbagai alasan.

Terdapat persoalan mengenai usia pemilih, khususnya bagi warga yang telah berusia 17 tahun dan atau sudah menikah dalam rentang 9 Desember 2015 hingga 10 Februari 2016, akan tetapi tidak terdata dalam DPT dan DPTb. Permasalahan ini menjadi hal yang disoal oleh Panwas Kabupaten Simalungun dengan menerbitkan surat rekomendasi Nomor 001/122/Panwas/21/II/2106 kepada KPU Simalungun untuk melakukan pencermatan kembali terhadap pemilih. Akan tetapi tidak dilakukan oleh KPU Simalungun. Meskipun demikian, terdapat solusi bagi mereka yang akan diberikan kesempatan untuk memilih dengan mendasarkan pada KTP, setelah pukul 12.00 WIB.

Terhadap kelompok rentan, khususnya bagi pasien di rumah sakit, warga binaan di lembaga pemasyarakatan dan tahanan di rumah tahanan narkotika dan kepolisian, telah difasilitasi oleh KPU Simalungun untuk menggunakan hak pilihnya.

Pelaksanaan pilkada di LP Kelas IIA Pematangsiantar difasilitasi dengan didirikannya dua TPS yaitu TPS VII dan TPS VIII. Untuk TPS VII, terdapat 176 pemilih yang terdaftar dalam DPT dan yang menggunakan hak pilihnya sebanyak 95 orang. Sebanyak 85 pemilih tidak menggunakan hak pilihnya karena telah bebas atau dipindah.

Untuk TPS VIII, jumlah pemilih yang terdapat dalam DPT sebanyak 124 dan menggunakan hak pilihnya sebanyak 91 orang. Sebanyak 33 orang tidak menggunakan hak pilihnya karena telah bebas atau meninggal dunia.



Pelaksanaan Pilkada Susulan 2016 di Kabupaten Simalungun, Sumatera Utara, pada 10 Februari 2016 di LP Kelas IIA Pematangsiantar.

Terhadap warga binaan di LP Narkotika Simalungun, telah difasilitasi untuk memilih pada pukul 10.00 WIB oleh KPPS dari TPS VII Kelurahan Pematang Raya. Dari 382 warga binaan, terdapat 13 pemilih yang terdaftar dalam DPT. Akan tetapi yang menggunakan haknya hanya 11 orang karena satu orang telah bebas dan satu orang lagi meninggal dunia. Demikian halnya dengan tahanan di Kepolisian Pematang Raya dan pasien di RSUD Tuan Rondahaim Pematang Raya, juga telah difasilitasi untuk memilih dengan didatangi oleh KPPS.

Pantauan Pilkada Simalungun 10 Februari 2016 dari berbagai pihak tampak begitu intensif, ditandai dengan kehadiran Ketua KPU RI, dua Anggota Bawaslu RI, Anggota Bawaslu Sumatera Utara (ikut berkantor di Panwas), Anggota DPR, Komnas HAM, dan lain sebagainya. Tingkat partisipasi sekitar 52 persen dari jumlah DPT 668.355 orang. Jumlah tersebut sudah termasuk bagus dan lebih besar dari prediksi KPU yang hanya kisaran 30 persen karena melihat situasi pemilihan. Selain itu, pada 10 Februari 2016, pemberlakuan hari libur hanya berlaku untuk wilayah Kabupaten Simalungun, padahal

banyak pekerja dan pedagang warga Simalungun yang merantau ke luar kabupaten.

Usaha pihak kepolisian dan panitia pengawas untuk menemukan praktik politik uang tidak berhasil, padahal sudah ada petugas intelijen dari Kepolisian Daerah Sumatera Utara yang secara khusus diminta melakukan pencarian. Dari informasi di lapangan, minimnya praktik politik uang di lapangan bisa terjadi karena ketika ada kerumunan, pertemuan, ataupun berkumpulnya massa, selalu mendapatkan pengawasan dari aparat kepolisian.



Petugas KPPS TPS VII Kelurahan Pematang Raya memberikan penjelasan kepada warga binaan di Lembaga Pemasyarakatan Narkotika Simalungun pada 10 Februari 2016 saat sebelum melakukan pencoblosan pada Pilkada Susulan Kabupaten Simalungun 2016.

Sebelum pelaksanaan pilkada susulan pada 10 Februari 2016, terdapat sengketa pilkada yang diajukan oleh pasangan nomor urut 1 dan 2 terhadap pasangan nomor urut 4, terkait dugaan pemalsuan akta dalam putusan

Mahkamah Agung (MA). Atas laporan tersebut, telah diperiksa oleh Panwas Kabupaten Simalungun dan ditolak karena materinya sudah diputus MA.

Pada akhirnya, Pasangan Calon Bupati dan Wakil Bupati Simalungun yang memperoleh suara terbanyak pada pelaksanaan Pilkada 2015 yang dilaksanakan pada pilkada susulan 10 Pebruari 2016 lalu adalah nomor urut 4, yaitu pasangan JR Saragih dan Amran Sinaga, dengan suara sebanyak 120.860 atau 34,74 persen dari total suara sah.

5.2. Pilkada Kota Manado

Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) Manado yang memilih wali kota dan wakil wali kota periode 2016-2021 akhirnya digelar, Rabu 17 Februari 2016. Pilkada tersebut semestinya digelar pada Pilkada Serentak 9 Desember 2015 lalu. Tetapi dibatalkan sehari menjelang pencoblosan karena terkait sengketa pencalonan nomor urut 2 pasangan Jimmy Rimba Rogi - Bobby Daud. Pasangan yang berulang kali digugurkan dan diloloskan itu akhirnya tidak bisa ikut bertarung pada Pilkada Susulan 2016.

Persiapan pilkada susulan ini pun diwarnai sejumlah persoalan persiapan Komisi Pemilihan Umum (KPU) Manado serta dana tambahan dari Pemerintah Kota Manado yang tidak tertata pada APBD Kota Manado tahun 2016. Sehari menjelang pencoblosan, ratusan ribu pemilih yang terdaftar masih bingung apakah pilkada benar-benar akan dilaksanakan hari itu. Surat Keputusan Wali Kota Manado yang menetapkan hari tersebut merupakan hari libur, baru turun sore hari sebelum hari-H.

Ditundanya Pilkada Manado tersebut berdampak kepada rendahnya antusiasme warga yang memiliki hak pilih. Hingga pukul 09.00 WITA, berbagai Tempat Pemungutan Suara (TPS) masih terlihat sepi. Malam sebelumnya, para kontestan Pilkada Manado telah menyerukan pendukungnya untuk ramai-ramai mendatangi TPS.

Pilkada Manado diikuti oleh tiga pasangan calon wali kota dan wakil wali kota.

Pasangan nomor urut 1 adalah Harley Mangindaan - Jimmy Asiku, yang diusung Partai Hanura dan Partai Gerindra. Mangindaan yang merupakan putra Wakil Ketua MPR EE Mangindaan, yang merupakan wakil wali kota petahana.

Di nomor urut 3 adalah Vicky Lumentut - Mor Bastiaan yang diusung Partai Demokrat. Lumentut merupakan wali kota petahana. Sementara di nomor urut 4 adalah Hanny Joosy Pajouw - Tonny Rarung yang diusung oleh PDI-P. Pajouw merupakan *runner-up* pada Pilkada Manado sebelumnya. Jimmy Rimba Rogi - Bobby Daud sebenarnya merupakan pasangan nomor urut 2, tetapi dianulir karena status Jimmy sebagai narapidana kasus korupsi yang belum bebas.

Sosialisasi terasa tidak optimal. Misalnya terkait jadwal pilkada susulan, termasuk calon yang ikut pilkada (yang terdiri dari 3 pasangan calon dengan nomor urut 1, 3, dan 4 karena tidak ada kocokan ulang nomor urut). Jumlah TPS di Manado untuk pilkada susulan berjumlah 811 buah, bertambah dari saat pemilihan presiden lalu yang sebanyak 686 buah. Saat Pilpres lalu jumlah pemilih Manado berjumlah 351.263 orang, namun dalam pilkada ini berdasarkan pendataan yang dilakukan sampai perbaikan data dan ditetapkan dalam DPT menjadi 365.580, atau naik 14.317 orang.

Pantauan Komnas HAM pada pasien rumah sakit, khususnya di RSUD Prof Dr Kandau, meskipun sudah difasilitasi oleh TPS 1 Malalayang Barat, ternyata surat suara terbatas. Dari pasien rawat inap sejumlah 700 orang, ternyata hanya difasilitasi 100 pasien untuk memilih. Kondisi ini terjadi akibat kurangnya koordinasi antara KPU Kota Manado atau KPPS terdekat dengan pihak RSUD.

Terhadap narapidana di LP Kelas IIA Manado, telah difasilitasi dengan mendirikan TPS khusus yaitu TPS 11. Dari 754 warga binaan, yang difasilitasi untuk memilih sebanyak 515 pemilih. Atas kekurangan surat suara ini kemudian dikoordinasikan dengan KPU Kota Manado, akan tetapi sampai Komnas HAM meninggalkan lokasi pantauan, belum ada tindak lanjutnya.

Kondisi ini, hampir sama dengan tahanan di Polresta Manado sebanyak 35 orang, sebab hingga pukul 12.00W WITA belum ada petugas KPPS dari TPS terdekat.

Tingkat partisipasi pemilih Pilkada Manado relatif rendah, hanya sekitar 51,36 persen. Hal ini disebabkan karena adanya tarik ulur soal waktu pelaksanaan pilkada yang tidak jelas. Selain itu, surat pengumuman libur bagi pegawai negeri dan swasta yang ditandatangani Plt Walikota Manado, baru dikeluarkan pada 16 Februari 2016 pukul 21.00 WITA, sehingga menimbukan kesulitan dalam implementasinya.

H. Hilangnya Hak Pilih Pahlawan Devisa

1. Hak Pilih TKI

Pilkada serentak yang diselenggarakan oleh KPU pada 9 Desember 2015 lalu merupakan tahap pertama dari rangkaian pilkada serentak di Indonesia. Komnas HAM terus berpartisipasi dalam pemantauan Pilkada 2015 sebagai bagian dari upaya perlindungan konstitusional terhadap warga, termasuk kelompok yang termarginalkan, di antaranya tenaga kerja Indonesia (TKI).

Dalam UU Nomor 8 Tahun 2015 yang mengatur pelaksanaan Pilkada 2015, tidak secara spesifik mengatur tentang perlindungan dan penyediaan akses bagi TKI untuk memilih, kecuali kembali ke Indonesia (tempat asalnya) pada 9 Desember 2015. Kondisi ini tentu sangat tidak memungkinkan. Padahal, jika TKI mendapatkan akses untuk memilih, bisa memengaruhi hasil pemilihan.

Menurut Komisioner KPU Hadar Nafis Gumay, TKI dapat menggunakan hak pilihnya dan ikut berpartisipasi dalam Pilkada 2015 jika mereka pulang ke kampung halaman mereka sebelum hari-H pencoblosan. Mekanisme keikutsertaan TKI sebagai pemilih pada Pilkada 2015 terkendala karena penyelenggara pemilu tidak dapat mengakomodasi pemilih yang berada di luar daerah. KPU yang menyelenggarakan Pilkada tidak memberikan pilihan

pelayanan kepada TKI untuk menggunakan hak pilih mereka, kecuali mereka pulang kampung.[75]

Isu TKI dalam pilkada perlu mendapat perhatian karena menyangkut hak warga negara. Faktanya, mereka adalah "pahlawan devisa" Indonesia yang mampu berkontribusi positif terhadap perekonomian. Mereka adalah penyumbang remitansi[76] yang nilainya tak bisa diremehkan. Dari TKI formal saja ada sebanyak 1.501.942 orang dan TKI informal sejumlah 2.209.960 orang yang biasanya mengirimkan uang mereka kepada keluarga mereka di Indonesia.

Data jumlah TKI cukup beragam. Dalam Pemilu Legislatif 2014, yang tercatat dalam daftar pemilih tetap (DPT) adalah 2.024.066 orang TKI, dari perkiraan total jumlah TKI sebanyak 6,5 juta yang tersebar di 142 negara[77]. Dalam Pilkada 2015, sebagain besar mereka tidak terdata dengan alasan tidak berada di daerah setempat (Indonesia). Rilis dari Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (BNP2TKI) menyatakan penempatan yang dilakukan sepanjang tahun 2015 hanya sebesar 253.084 orang yang tersebar dari 27 (dua puluh) kabupaten/kota di Indonesia[78].

2. Pantauan Komnas HAM terkait Hak Pilih TKI

Dalam perspektif HAM, pelaksanaan pilkada dikatakan sudah menghormati HAM jika memenuhi prinsip pemilihan yang bebas, berkeadilan, terselenggara secara berkala, serta tidak manipulatif. Namun demikian, berdasarkan hasil

[75] Lihat " *TKI Tidak Bisa Mencoblos di Pilkada Serentak*", diakses melalui http://nasional.news.viva.co.id pada 28 Desember 2015

[76] Pengiriman remitansi TKI tahun 2015 mengalami kenaikan sebesar 15,5 persen bila dibandingkan dengan data tahun 2014. Remitansi dari hasil kerja TKI yang berada di luar negeri hingga bulan April tahun 2015 mencapai 3.119.459.642 dollar AS. Data ini dapat dilihat melalui http://bisniskeuangan.kompas.com/read/2015/07/07/022940126/ yang diakses pada 28 Desember 2015 pukul 20.00 WIB.

[77] Lihat *"Laporan Pemantauan Pemenuhan Hak Konstitusional Warga Negara dalam Pemilihan Legislatif 2014"*, Komnas HAM, Jakarta, 2014, hlm. 70

[78] BNP2TKI *"Data Penempatan Dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia Tahun 2015"*, Desember 2015, diakses melalui www.bnp2tki.go.id pada 5 Januari 2015 pukul 16.00 WIB.

pantauan lapangan dan pantauan media di beberapa provinsi di Indonesia, terdapat temuan khusus terkait pelaksanaan Pilkada 2015.

Di Kabupaten Sambas, Kalimantan Barat, jumlah pemilih yang terdapat dalam DPT sebanyak 409.503 jiwa. Akan tetapi dalam setiap kegiatan pemilu tingkat partisipasi pemilih selalu di kisaran 50–60 persen. Kondisi serupa terjadi pada pelaksanaan Pilkada 2015 yang tingkat partisipasi hanya 46,14 persen. Situasi ini terjadi karena penduduknya sekitar 40–50 persen sedang menjadi TKI di Malaysia dan Taiwan. Ketidakhadiran untuk mencoblos bukan dikarenakan memiliki sikap untuk tidak memilih (golput), akan tetapi secara faktual karena ada halangan sedang menjadi TKI di luar negeri. Mereka rata-rata pulang setelah satu tahun bekerja atau setiap 3 – 4 bulan sekali[79].

Untuk itu, perlu dipertimbangkan mengenai pembukaan TPS Khusus di wilayah Malaysia meskipun hanya pilkada. Diharapkan akan ada regulasi yang mengatur tentang mekanisme pemilihan di luar negeri dengan menggunakan *drop box* atau surat yang berbeda dari pelaksanaan pilkada umumnya di Kalimantan Barat.

3. TKI Tidak Terdaftar Dalam DPT

Temuan yang berbeda terjadi di Kabupaten Cianjur, Jawa Barat. KPU Kabupaten Cianjur tidak melakukan pendataan terhadap para TKI yang sedang bekerja di luar negeri dengan alasan mereka telah meninggalkan Kabupaten Cianjur lebih dari 1 (satu) tahun dan mereka dianggap telah pindah domisili di luar negeri.

Berdasarkan data Dinas Sosial dan Tenaga Kerja (periode Februari 2013 sampai Januari 2015), jumlah penempatan TKI dari Kabupaten Cianjur mencapai 15.000 orang. Meskipun demikian, bagi TKI yang kebetulan pulang

[79] Fakta tersebut tercermin dari hasil pantauan di berbagai TPS di Kecamatan Paloh, Kabupaten Sambas, Kalimantan Barat yang merupakan wilayah perbatasan dengan Malaysia dan terkonfirmasi dari pernyataan Pemerintah Kecamatan Paloh dan Ketua PPK Paloh pada pertemuan 9 Desember 2015.

ke Cianjur pada pelaksanaan Pilkada 2015, tetap dapat menggunakan hak pilihnya sepanjang dapat menunjukan KTP/Paspor/Keterangan Domisili.

Upaya tidak dilakukan pendataan terhadap para TKI alasannya karena rawan dijadikan manipulasi, sebab banyak TKI yang memiliki dokumen kependudukan ganda dan/atau bukan warga Kabupaten Cianjur.



Suasana koordinasi Komnas HAM RI dengan Panwas Kabupaten Indramayu, Jawa Barat, untuk memastikan pemenuhan hak konstitusional bagi TKI.

Fasilitasi dari sponsor TKI/TKW yang mengakomodasi warga yang bukan berasal dari Cianjur menjadi TKI/TKW namun tidak memenuhi syarat, maka warga tersebut akan di buatkan dokumen kependudukan sehingga mereka dapat diberangkatkan dari kabupaten Cianjur.

Hal serupa juga terjadi di Indramayu, Jawa Barat. Banyak TKI sebagai penduduk Indramayu yang belum masuk dalam DPT, hal tersebut disebabkan oleh pendataan pemilih yang tidak bisa menjangkau seluruh warga negara yang mempunyai hak pilih. Upaya penyelenggara pemilu adalah dengan

melakukan terobosan dan inovasi seperti menyusun Daftar Pemilih Khusus Tambahan (DPKTb). Berdasarkan laporan hasil pengawasan Panwascam di masing-masing kecamatan, masih banyak TKI yang tidak terdaftar sebagai pemilih, berikut tabelnya:

Tabel IV.3. Tabel Beberapa Wilayah dengan TKI yang Tak Terdaftar di DPT

No.	Wilayah	Jumlah TKI yang tidak terdaftar di DPT
1.	Kec. Lohbener, khususnya di Desa Langut	245
2.	Kec. Gabuswetan	155
3.	Kec. Cantigi	473
4.	Kec. Widasari	87
5.	Kec. Kertasmaya	797
6.	Kec. Bongas	1468
7.	Kec. Cikedung	64
8.	Kec. Arahan	295
9.	Kec. Gantar	227
10.	Kec. Pasekan	128
11.	Kec. Kroya	7
12.	Kec. Sukagumiwang	85
13.	Kec. Lelea	102
	TOTAL	**4133**

Terhapusnya data layanan kependudukan sejumlah 21.000 TKI asal Kabupaten Ponorogo, Jawa Timur, sebagai calon pemilih dalam Pilkada

Serentak 2015, juga menjadi persoalan dan menyebabkan mereka kehilangan hak pilihnya.

Menurut Kepala Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil (Dispendukcapil) Ponorogo, Endang Retno Wulandari, para TKI tersebut tidak lagi tercatat sebagai penduduk di Ponorogo. Namun demikian, mereka masih dapat menyalurkan hak suaranya pada pemilihan umum seperti dalam pemilu presiden dan pemilu legislatif yang bersifat nasional. Penghapusan sementara data disebabkan pihak Pemerintah Kabupaten Ponorogo dituntut memiliki data riil kependudukan setiap kali pelaksanaan pesta demokrasi.[80]

Selain persoalan tersebut, juga terdapat permasalahan lain yaitu dugaan mobilisasi terhadap TKI, khususnya yang berada di wilayah perbatasan negara Indonesia dan Malaysia, seperti di Kabupaten Nunukan, Kalimantan Utara. TKI di negara tetangga berpotensi dimobilisasi untuk kepentingan kelompok tertentu dalam Pilkada 2015. Potensi mobilisasi terfokus pada pekerja perkebunan di perbatasan yang berjumlah ribuan orang dan juga warga di Pulau Sebatik yang tidak memiliki KTP setempat.[81]

Pakar kependudukan sekaligus peneliti senior Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan Universitas Gadjah Mada (PSKK UGM) Prof Muhadjir Darwin berpendapat bahwa kasus tersebut merupakan salah satu kelemahan mendasar dari Sistem Informasi Administrasi Kependudukan (SIAK) yang menunjukkan bahwa pemerintah daerah memiliki pola pikir sangat administratif formal.

Padahal keberadaan TKI dapat memberikan kontribusi positif bagi daerah asalnya dengan mendatangkan remitansi. Namun, oleh karena sistem

[80] Lihat *"21 Ribu TKI Asal Ponorogo Tak Bisa Nyoblos Pilkada 2015"* dapat diakses melalui http://www.lensaindonesia.com/2015/04/04/ pada 5 Januari 2015 pukul 17.00 WIB.
[81] Pembahasan permasalahan mobilisasi TKI di daerah perbatasan terungkap dalam kegiatan Workshop Bawaslu RI di Provinsi Kalimantan Utara, dapat diakses melalui www.beritaempat.com

pilkada di Indonesia tidak memperhitungkan mobilitas penduduk yang sudah sangat tinggi, maka hal tersebut bisa saja terjadi.

Pemerintah perlu menciptakan sistem administrasi kependudukan serta sistem pilkada yang bisa mengakomodasi mobilitas penduduk yang sangat variatif, agar hak penduduk untuk memilih jangan sampai dihilangkan hanya karena mereka mengalami mobilitas. Mobilitas merupakan sesuatu yang positif bagi masyarakat. Komisi Pemilihan Umum (KPU) diharapkan perlu memperbaharui sistem tersebut serta harus dicarikan jalan keluarnya.

Persoalan pendataan TKI yang bermasalah juga terjadi di Kabupaten Kebumen, Jawa Tengah. Koordinator Divisi Pengawasan dan Hubungan Antarlembaga Bawaslu Jateng, Teguh Purnomo, menyatakan dalam Pilkada 2015 ini terdapat satu TPS yang sebanyak 20 orang tidak dapat menggunakan hak pilihnya karena sedang menjadi TKI di negara luar.

4. Rekomendasi terkait Hak TKI

Berdasarkan fakta-fakta tersebut di atas, terkait persoalan TKI pada Pilkada 2015, maka Komnas HAM menyimpulkan adanya persoalan sebagai berikut:

1. Belum maksimalnya proses pemutakhiran data dan perbaikan Sistem Informasi Administrasi Kependudukan (SIAK) yang dimiliki saat ini. Pemutakhiran data perlu dilakukan agar sesuai dengan perkembangan data penduduk secara menyeluruh, khususnya data untuk para TKI sebagaimana diatur dalam Peraturan KPU Nomor 4 Tahun 2015 tentang Pemutakhiran Data dan Daftar Pemilih dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan Walikota dan Wakil Walikota;
2. Peraturan KPU Nomor 10 Tahun 2015 tentang pemungutan dan penghitungan suara hasil pilkada, khususnya Pasal 10 huruf a dinyatakan bahwa pemilih yang tidak terdaftar dalam DPT dan DPTB-1 dapat menggunakan hak pilihnya dengan menunjukkan KTP, KK,

Paspor, atau identitas lain kepada KPPS pada saat pemungutan suara. Hal tersebut tidak dapat terpenuhi dikarenakan pemilih TKI sedang berada di luar negeri, sementara pemerintah daerah tidak dapat memfasilitasi karena keterbatasan regulasi, waktu, dan dana;

3. Penyelenggara pilkada melakukan pendataan DPT di berbagai wilayah sesuai dengan Peraturan KPU Nomor 3 Tahun 2015 tentang Sosialisasi dan Partisipasi Masyarakat dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan Walikota dan Wakil Walikota. Meskipun demikian, masih diperlukan informasi terperinci mengenai tata cara penetapan DPT khusus untuk TKI di perbatasan dan umumnya TKI secara keseluruhan.

Berdasarkan situasi tersebut, KPU diharapkan dapat mengakomodasi hak pilih buruh migran. Sebagai warga negara, buruh migran juga memiliki hak pilih dalam menentukan pemimpin di daerahnya. Komisioner KPU Ferry Kurnia Rizkiyansyah mengakui masih sangat sulit mengakomodasi hak pilih para buruh migran. Sementara Komisioner KPU yang lain, Hadar Nafis Gumay, menilai penerapan pemungutan suara untuk pilkada bagi para pekerja migran diperkirakan baru berlangsung pada Pilkada 2017, karena membutuhkan persiapan dan dana khusus.[82]

I. Menukar Suara dengan Uang

1. Terang-terangan Politik Uang

Dalam pemantauan Pilkada 2015, Komnas HAM secara khusus menyoroti politik uang sebagai salah satu fokus pemantauan. Hak memilih adalah hak asasi manusia bagi setiap warga negara sebagaimana dijamin oleh undang-undang, yang tidak dapat diwakilkan atau digantikan oleh orang lain. Prinsip pilkada yang demokratis adalah jika bisa dipastikan prosesnya berlangsung secara jujur, adil, bebas dan rahasia. Pemilu yang berkualitas harus bisa menjamin hak setiap warga negara untuk bisa memilih calon pemimpin

[82]Lihat "KPU Diminta Akomodasi Hak Pilih Buruh Migran Dalam Pilkada", dapat diakses melalui www.beritasatu.com diakses pada 28 Desember 2015.

daerahnya berdasarkan prinsip-prinsip tersebut, tanpa ada pengaruh dalam bentuk apapun termasuk oleh iming-iming uang atau barang (*money politic*).

Politik uang merupakan tindakan pelanggaran pemilu khususnya selama masa kampanye yang bentuknya dengan cara memberikan iming-iming uang atau barang kepada simpatisan ataupun masyarakat lainnya agar mereka yang telah mendapatkan uang atau barang itu mengikuti keinginan orang yang memliki kepentingan tersebut.

Praktik politik uang selain melanggar hukum juga melanggar hak asasi manusia, memanipulasi pilihan hati nurani demi imbalan materi, sehingga mencederai proses politik demokratis. Meski dengan alasan dilakukan dengan sukarela, politik uang bertentangan dengan nilai-nilai HAM karena adanya unsur manipulasi berupa bujukan serta penipuan yang memanfaatkan ketidakberdayaan pemilih. Pada umumnya penerima politik uang adalah para pemilih yang terpaksa, antara lain karena keterbatasan ekonomi.

Hal yang menjadi poin penting dalam temuan ini bahwa partisipasi masyarakat dalam melaporkan adanya praktik politik uang meningkat. Hal tersebut disebabkan masyarakat sudah jenuh dengan politik uang yang dianggap masyarakat membodohi mereka. Selain itu, inisiatif masyarakat melaporkan dugaan politik uang disebabkan antar-pendukung pasangan calon saling mengawasi. Salah satu tim pendukung pasangan calon akan melaporkan jika melihat tim sukses pasangan calon "lawan" menyebarkan uang kepada pemilih[83].

Regulasi tentang larangan dilakukannya politik uang dalam pilkada diatur dalam UU Nomor 1 Tahun 2015 pada Pasal 73 Ayat (1) yang menyatakan bahwa calon dan/atau tim kampanye dilarang menjanjikan dan/atau memberikan uang atau materi lainnya untuk memengaruhi pemilih. Dalam Ayat (2) menyatakan, “Calon yang terbukti melakukan pelanggaran sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap dikenai sanksi pembatalan sebagai

[83] Lihat *“Masyarakat Mulai Aktif Laporkan Politik Uang”*, http://print.kompas.com/baca/2015/12/10/ Masyarakat-Mulai-Aktif-Laporkan-Politik-Uang

calon oleh KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota dan dikenai sanksi pidana sesuai dengan peraturan perundang-undangan".

Pelaku politik uang dijerat dengan sanksi pidana umum yang diatur dalam KUHP, sebagaimana dalam Pasal 149 KUHP berbunyi, "Barang siapa pada waktu diadakan pemilihan berdasarkan aturan-aturan umum, dengan memberi atau menjanjikan sesuatu, menyuap seseorang supaya tidak memakai hak pilihnya atau supaya memakai hak itu menurut cara tertentu, diancam dengan pidana penjara paling lama sembilan bulan atau pidana denda paling besar empat ribu lima ratus rupiah."

Tidak adanya aturan khusus yang menyebutkan sanksi di dalam UU Pilkada mengakibatkan kegamangan bagi penyidik maupun Panwas dalam menindaklanjuti aduan terkait dengan politik uang. Apalagi makin beragamnya modus dan teknik politik uang membuat pelakunya makin sulit dijerat dan dibuktikan keabsahannya.

Namun menurut Pasal 73 tersebut, sanksi diskualifikasi pasangan calon harus didahului dengan adanya putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap. Namun dalam praktiknya pengadilan tidak bisa menjatuhkan putusan pengadilan dikarenakan tidak adanya sanksi pidana. Apalagi, karena politik uang proses hukumnya dilakukan di lembaga peradilan umum, maka proses ini akan memakan waktu relatif lama dan bukan tidak mungkin hanya menguap dan berakhir dengan ketidakjelasan.

Mantan Ketua Mahkamah Konsitusi (MK) Mahfud MD menyebutkan hampir semua pilkada diwarnai praktik politik uang. Hal tersebut terungkap pada sengketa pilkada yang ditangani komisioner. Akan tetapi, sekalipun pada semua pilkada yang disengketakan selalu ada politik uang, hal itu belum tentu membuat gugatan pilkada dikabulkan. Pasalnya, politik uang tidak dapat dibuktikan terkait dengan perolehan suara. Politik uang juga tidak dapat dijadikan alasan pembatalan pilkada jika terjadi secara sporadis, kecuali bila pelanggarannya sudah kronis, sistematis, masif, dan terstuktur.

Lemahnya jerat hukum terhadap pelaku politik uang diperparah dengan Peraturan KPU Nomor 7 Tahun 2015 Pasal 26 yang mengizinkan pasangan

calon membagi-bagikan suvenir kampanye dengan batasan maksimal senilai Rp 25.000. Peraturan ini bisa menjadi pintu masuk lebih lebar serta keleluasaan bagi pasangan calon untuk melakukan politik uang dengan berbagai macam cara. Selain tidak adanya sanksi politik uang, Undang-Undang Pilkada juga tidak mengatur sanksi bagi jual beli dukungan partai politik.

Selain itu faktor kebiasaan masyarakat pada umumnya cenderung pragmatis dan tidak keberatan dengan politik uang, bahkan merasa senang ketika mendapatkan sesuatu yang instan atau gratis. Apalagi di wilayah-wilayah yang kondisi ekonomi masyarakatnya sebagian besar berada di bawah garis kemiskinan. Maka, meskipun secara hukum praktik ini dinyatakan *illegal,* namun dalam kenyataannya modus politik uang tetaplah menjamur.

Sudah menjadi kebiasaan pula jika seseorang atau kelompok masyarakat yang sudah "menerima uang atau material " jarang bersedia melaporkan atau bahkan menjadi saksi ketika kasus politik uang masuk ke jalur hukum, karena adanya rasa terimakasih dan telah berhutang budi pada si pemberi. Penerima juga tak sudi ikut terkena jeratan hukum. Karena itu, dalam proses hukum pidananya, sulit terungkap akibat syarat adanya saksi tidak terpenuhi. Tak heran jika jarang sekali ada kasus politik uang yang bisa dibuktikan di pengadilan. Biasanya, baru proses penyelidikan di kantor polisi sudah banyak yang dihentikan karena minimnya saksi.

Berdasarkan data Bawaslu, temuan politik uang setidaknya ada di Kota Semarang (Jawa Tengah), Kabupaten Kotawaringin Timur (Kalimantan Tengah), Palu (Sulawesi Tengah), Kaur (Bengkulu), Binjai (Sumatera Utara), Indragiri Hulu (Riau), Dumai (Riau), Bintan (Kepulauan Riau), dan Lingga (Kepulauan Riau).

Anggota Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) Daniel Zuchron mengungkapkan bahwa potensi rawan politik uang tertinggi terjadi di kabupaten dan kota di Provinsi Kalimantan Barat, Jawa Timur, dan Nusa Tenggara Timur. Politik uang rawan terjadi di 3.990 TPS yang tersebar di kabupaten dan kota di Kalimantan Barat. Kemudian disusul Jawa Timur 1.113 TPS, dan Nusa Tenggara Timur (NTT) 861 TPS.

Selain itu, lebih lanjut daerah yang rawan politik uang, yaitu terdapat sekitar 802 TPS di Sulawesi Selatan, Gorontalo 452 TPS, Papua 446 TPS, Jawa Tengah 386 TPS, Jawa Barat 331 TPS, Yogyakarta 288 TPS, Lampung 228 TPS, Maluku Utara 212 TPS, Kalimantan Timur 211 TPS, Sulawesi Barat 209 TPS, Sumatera Selatan 199 TPS, Banten 101 TPS, Riau 90 TPS, Sulawesi Tenggara 87 TPS, Maluku 63 TPS, Nusa Tenggara Barat 12 TPS, dan Bali 6 TPS.[84]

Sedangkan bentuk-bentuk praktik politik uang dalam Pilkada 2015 juga tidak hanya dilakukan dalam bentuk pembagian uang saja. Di Muaro, Jambi, dan Kuantan Senggigi, Riau, ditemukan adanya pembagian sembako oleh salah satu pasangan calon. Terdapat pula pembagian sarung yang dilakukan oleh salah satu pasangan calon di Surabaya (Jawa Timur) serta Bangka Tengah dan Bangka Barat (Bangka Belitung). Selain itu, Bawaslu juga menemukan adanya pembagian kaos dan kalender oleh salah satu pasangan calon di Bengkayang, Kalimantan Barat.[85]

2. Indikasi Politik Uang dalam Tahapan-Tahapan Pemilu

Berdasarkan hasil pemantauan Tim Pilkada 2015, Komnas HAM menemukan beberapa kasus yang mengindikasikan terjadinya politik uang dalam Pilkada 2015 di sejumlah daerah. Khususnya sejak tahapan kampanye dan pelaksanaan Pilkada 2015 dengan beragam modus dan tehnik pemberiannya.

Namun sebenarnya dalam praktiknya, indikasi politik uang dalam Pilkada 2015 telah terjadi sejak proses pencalonan. Telah menjadi rahasia umum bahwa pasangan harus membayar sejumlah "uang mahar" kepada parpol-parpol pendukungnya. Tahap kampanye adalah saat-saat yang termasuk sangat rawan terjadinya politik uang, bahkan di beberapa wilayah dilakukan secara terang-terangan. Hal ini didukung dengan para pemilih yang makin pragmatis

[84]Lihat "Pilkada Serentak, 90 TPS di Riau Rawan Politik Uang", http://www.jurnalriau.com/read-1-483-2015-11-19-pilkada-serentak-90-tps-di-riau-rawan-politik-uang.html

[85] Lihat "Pilkada Serentak, Politik Uang Ditemukan di 27 Daerah", http://pilkada.tempo.co/read/news/ 2015/12/09/ 304726342/pilkada-serentak-politik-uang-ditemukan-di-27-daerah

dengan sengaja meminta sejumlah uang atau permintaan tertentu jika pasangan calon ingin mendapatkan suaranya.

Beberapa model dan teknik politik uang yang didapati di beberapa wilayah, bisa diuraikan sebagai berikut:

2.1. Model Pemberian Uang/Suvenir Secara Langsung

Komnas HAM menemukan beberapa indikasi adanya politik uang dengan cara pemberian uang atau suvenir secara langsung, antara lain terjadi di wilayah:

a) Bali. Masyarakat Bali yang mayoritas beragama Hindu, setiap hari tak bisa dilepaskan dengan dupa untuk upacara. Kebiasaan ini disalahgunakan para pendukung kontestan untuk memenangkan pasangan calon tertentu dengan cara membagi-bagikan dupa kepada kelompok-kelompok masyarakat. Karena KPU membolehkan pemberian suvenir maksimal Rp 25.000, agar tidak mendapatkan sanksi beberapa pasangan calon mengakalinya dengan membagi-bagikan dupa beberapa kali. Adanya salah satu pasangan calon pada saat melakukan kampanye membagi-bagikan dupa yang di dalamnya diduga ada sejumlah uang yang dimasukkan di dalamnya. Bawaslu sudah berusaha mencari dugaan pelanggaran ini, namun tidak memiliki bukti cukup untuk dibawa ke Sentra Penegakan Hukum Terpada (Gakkumdu), yang merupakan pusat koordinasi antara kepolisian, kejaksaan, dan pengawas pemilu.

b) Pesawaran, Lampung. Di Kabupaten Pesawaran, misalnya, sekelompok orang diketahui membagi-bagikan uang judi pada malam menjelang pemungutan suara. Saat dikejar warga, mereka justru membalas dengan mengeluarkan tembakan ke atas. Peristiwa itu terjadi saat sekelompok orang tepergok melakukan politik uang oleh masyarakat. Ketakutan melihat banyaknya warga yang mengejar, maka pelaku mengeluarkan tembakan ke atas. Kasus itu ditangani oleh Polda Lampung.

c) Cianjur, Jawa Barat. Di Cianjur terdapat dua orang pendukung pasangan calon nomor urut 2 (yang salah satunya merupakan Camat Cianjur Kota) ditangkap pihak aparat dengan tuduhan politik uang. Mereka tertangkap tangan membawa uang sebanyak Rp 300 juta. Soal kebenaran dari tuduhan tersebut masih terkendala karena kurang bukti.

d) Surakarta, Jawa Tengah. Pasangan Calon Wali Kota dan Wakil Wali Kota Surakarta nomor urut 1 melakukan kunjungan ke panti wreda dan membagikan amplop yang berisi uang sejumlah Rp 20.000 kepada 50 orang penghuni panti. Sementara, Pasangan Calon Wali Kota dan Wakil Wali Kota Surakarta nomor urut 2, membagikan barang yang jika dikonversi dalam bentuk uang senilai Rp 25.000. Terhadap kedua kasus ini, Panwaslu Kota Surakarta menindaklanjuti kedua laporan tersebut dengan melakukan klarifikasi kepada kedua pasangan calon dan menyatakan selesai serta tidak memenuhi unsur pelanggaran.

e) Klaten, Jawa Tengah. Di Kulon Malangan, Tulung, Klaten, Jawa Tengah, sebanyak enam orang tertangkap tangan menyebar sejumlah amplop berisi uang Rp 20.000 dan stiker bergambar pasangan nomor urut 3, Sri Hartini-Sri Mulyani (Hati Mulya) di Malangan. Mereka mengaku sudah menyebar 200-an amplop. Ketua Panwaslu Klaten, Wandyo Supriyatno, mengaku sudah menerima laporan dugaan politik uang di Malangan. Namun, proses pengusutan tersebut dihentikan karena tidak cukup bukti. Pihak kepolisian menyatakan untuk kasus-kasus politik uang pihaknya menunggu pelimpahan dari Panwaslu dan memiliki waktu tujuh hari utuk memprosesnya dan melimpahkan ke proses penyidikan.

f) Semarang, Jawa Tengah. Sebanyak lima orang tertangkap tangan saat melakukan politik uang. Dua orang di antaranya adalah petugas KPPS. Mendagri Tjahjo Kumolo mengapresiasi proses penangkapan ini, walaupun ia pesimistis bisa dijerat secara hukum karena sanksi pidana terhadap pelaku tersebut belum ada. Namun Tjahjo mengusulkan untuk melakukan beberapa opsi agar pelaku politik uang ini jera. Yakni kalau

tertangkap tangan harus gugur, atau opsi lainnya jumlah suara di TPS tersebut dihapuskan. Hanya jika oknum KPPS yang terlibat politik uang akan langsung diberhentikan.

g) Boyolali, Jawa Tengah. Seorang anggota KPPS di Dukuh Tugurejo, Desa Sukorejo, Kecamatan Musuk, Boyolali, ketahuan membagi-bagikan formulir C1 yang disteples dengan uang sebesar Rp 25 ribu per formulir. Dia beralasan uang tersebut dibagikan agar pemilih lebih giat datang ke TPS untuk menyalurkan hak pilihnya. Usai dilaporkan, anggota KPPS yang bersangkutan langsung diberhentikan dari posisinya malam itu juga.

Kasus politik uang yang melibatkan anggota KPPS tersebut menjadi satu-satunya kasus yang terbongkar dan ditangani oleh Panwaslu selama Pilkada Boyolali. Menurut Anggota Panwaslih Boyolali, Narko Nugroho, sebenarnya ada banyak dugaan politik uang yang terjadi, namun langkah penanganan sulit dilakukan karena tak ada pelapor atau tak ada yang bersedia menjadi saksi.

Karena kesulitan pembuktian unsur pidana, Panwaslu menghentikan penanganan dugaan politik uang yang melibatkan satu anggota Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS) di Dukuh Tugurejo, Desa Sukorejo, Kecamatan Musuk. Ketua Panwaslu Boyolali, Narko Nugroho, mengatakan, penanganan kasus pelanggaran Pilkada di Panwaslu hanya selama enam hari saja.

Padahal dalam jangka waktu tersebut, pihaknya masih kesulitan menindaklanjuti kasus karena tak ada pasal dalam UU Pilkada untuk menjerat pelaku. Untuk kasus tersebut, pihaknya sudah mencoba dengan menggunakan Pasal 49 KUHP tentang suap untuk menjerat pelaku, namun pihaknya kesulitan untuk menemukan unsur pidana dalam kasus tersebut. Sejumlah wilayah seperti Sragen, Boyolali, dan Wonogiri rawan politik uang dan kampanye hitam, mengingat tingginya tensi persaingan

calon kepala daerah. Selain itu, warga di daerah masih sangat permisif dengan budaya amplop jelang pilkada. H-1 dan hari-H pilkada menjadi waktu paling rawan untuk praktik politik uang.

h) Ponorogo, Jawa Timur. Praktik politik uang ternyata masih menghantui pelaksanaan Pilkada di Jawa Timur. Survei The Initiative menilai potensi kecurangan dengan menggunakan politik uang menduduki peringkat pertama dalam pelaksanaan pilkada. Secara khusus, The Initiative menyoroti tingginya potensi politik uang yang mencapai 70,90 persen.

   Ketika didalami ternyata 38,70 persen responden mengetahui jumlah nominal politik uang. Sementara 61,30 persen responden mengaku tidak tahu nominal politik uang yang beredar dalam pilkada. Para responden yang mengetahui nominal politik uang, hasilnya adalah 51,3 persen responden menjawab sebesar Rp 50.000. Sementara 42,3 persen menjawab Rp 20.000. Lalu ada 2,6 persen menjawab Rp 75.000, serta 2,5 persen responden menjawab Rp 10.000, dan 1,3 persen responden menjawab Rp 100.000.

   Pengamat Politik Universitas Airlangga, Airlangga Pribadi, seperti dikutip Metro Banyuwangi, membenarkan jika saat ini terjadi perluasan proses *predatorisme* politik di masyarakat. Bila sebelumnya elit melalui saluran patronase politik menyebarkan uang, maka sekarang warga dari tingkat jaringan terkecil juga menentukan tarif dari politik uang. Hal ini menguatkan dugaan pragmatisme masyarakat semakin tinggi dan hal ini dimanfaatkan oleh elit politik untuk melakukan transaksi politik. Sehingga muncul istilah “Nomor Piro Wani Piro” atau NPWP.

   Di Ponorogo, Panwaslu Kabupaten Ponorogo telah mengamankan dua orang pelaku politik uang. Praktik politik uang dilakukan secara terang-terangan oleh salah satu pasangan calon. Berdasarkan pantauan KIPP Kabupaten Ponorogo, menjelang coblosan, hampir di seluruh wilayah

kecamatan di Ponorogo, warga mendapatkan uang Rp 40.000 dan Rp 50.000 untuk mencoblos salah satu pasangan calon.

i) Rokan Hulu, Riau. Tiga pria yang tinggal di areal PT Padasa Enam Utama (PEU) Kebun Kalda, berinisial A, S, dan C, ketahuan membagi-bagikan uang. Panwascam Kabun juga mengamankan uang tunai sekitar Rp 600.000. Namun Ketua Panwas Rokan Hulu menyatakan kasus ini tidak bisa diproses secara hukum karena tak ditemukan cukup bukti. Pihak Panwaslu mengungkapkan dugaan pelanggaran UU Pilkada yang menyatakan calon dan/atau tim kampanye dilarang menjanjikan dan/atau memberikan uang atau materi lainnya untuk memengaruhi pemilih, tidak cukup bukti kuat. Karena itu, Gakkumdu tidak menindaklanjuti. Terhadap permasalahan di atas tidak dapat diterapkan Pasal 149 Ayat (1) dan (2) KUHPidana. Alasannya, karena terhadap aturan khusus telah diatur dalam Pasal 73 Ayat (1), (2), dan (3) UU Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pilkada.

   Menurut Panwaslu Rokan Hilir, Hidayati, berdasarkan asas hukum, dengan mengesampingkan aturan hukum bersifat umum, dugaan politik uang tidak bisa diterapkan Pasal 149 Ayat (1) dan (2) KUHPidana, sehingga tak bisa ditindaklanjuti oleh Sentra Gakkumdu Rokan Hulu. Sementara, Kasat Reskrim Polres Rokan Hilir AKP M Wirawan Novianto mengatakan, Gakkumdu tak bisa menerapkan Pasal 73 Ayat (1), (2), dan (3) UU Pilkada, karena tiga pria asal Kabun yang sempat diklarifikasi bukan merupakan tim pemenangan atau tim kampanye salah satu pasangan calon.

j) Muratara, Sumatera Selatan. Panwaslu Kabupaten Muratara, Sumatera Selatan, menerima beberapa laporan mengenai politik uang dalam Pilkada 2015. Modus politik uang yang umumnya dilakukan oleh kepala desa ini adalah sambil membagikan undangan formulir C6. Laporan tersebut diteruskan ke Sentra Gakkumdu untuk proses hukum. Panwaslu juga menemukan kampanye yang dilakukan di rumah ibadah dan pasangan calon yang berencana membagikan sarung, akan tetapi sudah diketahui Panwas sehingga tidak jadi dilaksanakan.

k) Kepulauan Aru, Maluku. Pengurus Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN) Kabupaten Kepulauan Aru menginformasikan adanya politik uang di Desa Rebi, Kecamatan Aru Selatan Utara. Pengurus AMAN mendapat laporan ada dugaan Tim Sukses pasangan calon nomor urut 1 membagikan uang Rp 100.000 per orang. Peristiwa itu diduga terjadi pada 7 Desember 2015 dan disampaikan ke pengurus AMAN pada 8 Desember 2015.

Pengurus AMAN juga melaporkan ada informasi bahwa di Benjina, ada 600 surat suara yang dicoblos untuk pasangan calon nomor urut 1 dan 500 surat suara untuk pasangan calon nomor urut 2. Info tersebut didapatkan oleh AMAN pada 7 Desember 2015. Ketika Komnas HAM menelusuri informasi ini, ternyata masih berupa informasi yang belum terkonfirmasi.

Demikian juga ketika disampaikan ke Panwas Kepulauan Aru. AMAN juga mendapatkan informasi adanya Tim Sukses pasangan calon nomor urut 1 dipukul oleh massa dari pasangan calon nomor urut 2 di Benjina. Ketika hal ini ditelusuri oleh Komnas HAM ke Polres Kepulauan Aru, memang dibenarkan adanya kasus tersebut dan pelaku serta korban akan diperiksa di Polres pada 9 Desember 2015.

Indikasi adanya dukungan dari pengusaha besar terhadap pasangan calon disampaikan oleh AMAN. Pasangan calon nomor urut 1 diduga didukung oleh pengusaha mutiara terbesar di Indonesia, dan pasangan calon nomor urut 2 didukung oleh pengusaha besar dari Jakarta. Pengusaha tersebut diduga berkepentingan terhadap konsesi pengeboran minyak di Blok Masela yang terletak di Kecanatab Aru Selatan.

Pada 9 Desember 2015, Komnas HAM melakukan observasi di TPS 1 Galaydobo, tempat ditemukan adanya seorang pemilih yang mencoblos di luar TPS-nya. Hal ini sudah ditangani oleh Panwas. Komnas HAM mengamati bahwa di lokasi tersebut terdapat tiga TPS yang saling berimpitan. Kemudian Komnas HAM melakukan pemantauan di TPS 5 Siwalima, tempat ditemukan adanya surat pemberitahuan memilih, yang

di masyarakat dianggap sebagai surat undangan memilih, terhadap orang yang sudah mati atas nama Sawal. Surat pemberitahuan memilih tersebut telah diserahkan oleh Komnas HAM kepada Ketua Panwas Kepulauan Aru untuk ditindaklanjuti.

Pada sekitar pukul 11.00 WITA, Komnas HAM mendapatkan informasi adanya penyalahgunaan surat suara di TPS 10 Siwalima. Ketika tiba di lokasi, telah ada Panwas dan Ketua KPU Kepulauan Aru. Ada empat orang yang membawa surat pemberitahuan memilih milik orang lain. Satu di antaranya atas nama M Syaifi telah mencoblos surat suara dengan memakai surat pemberitahuan memilih milik orang lain.

Sedangkan tiga orang lainnya, sebelum melakukan, telah dihentikan oleh petugas KPPS. Dua nama yang dipakai hak pilihnya adalah atas nama Eka Darwotubun dan Jorina Kay. Nama-nama pelaku adalah Ramlah (Makasar), Sutimin (Lombok), Imam Syafii (Makasar), dan Yahya (Lombok). Seketika itu juga, kegiatan di TPS 10 Siwalima dihentikan oleh Panwas Kepulauan Aru dan dibacakan Berita Acara Penghentian Kegiatan Pemilihan Suara. Dari 416 pemilih, sudah mempergunakan hak pilihnya sebanyak 252 orang.

l) Sumatera Utara. Isu politik uang ini menjadi konsentrasi KPU dan harapan bersama agar pilkada ke depan masyarakat tidak lagi mengedepankan politik uang. KPU Kabupaten/Kota sudah menyosialisasikan bahwa politik uang ada pidananya. Melalui media massa, KPU meminta masyarakat untuk tidak menukarkan hak pilihnya dengan uang.

Bawaslu Sumatera Utara mengakui Kabupaten Tapanuli Selatan terpetakan rawan politik uang. Namun akan sangat sulit untuk dibuktikan. Seperti di beberapa daerah lainnya di Indonesia, bagi-bagi uang dianggap sesuatu yang lumrah.

Hal yang sama juga terjadi di banyak kabupaten/kota di Sumatera Utara. Banyak laporan politik uang yang masuk ke Panwas, namun selalu sulit untuk dibuktikan. KPU hanya mengimbau masyarakat agar lebih cerdas dan menekankan jangan memilih calon tertentu hanya untuk sejumlah uang.

m) Sulawesi Barat. Sebagai daerah provinsi yang baru terbentuk, Sulawesi Barat merupakan daerah yang termasuk rawan akan praktik politk uang yang dilakukan oleh pasangan calon kepala daerah. Ditambah lagi dengan data bahwa di Sulawesi Barat masih terdapat daerah dengan tingkat kemiskinan yang cukup tinggi dan daerah dengan aksesibilitas informasi dan transportasi yang minim.

Politik uang di beberapa tempat bahkan seolah sudah menjadi "budaya" dalam setiap pesta demokrasi. Bagi warga yang permisif terhadap praktik politik uang, pemilu dan pilkada merupakan ajang untuk memperoleh uang secara gratis dari peserta pemilu. Maka tidak heran jika menjelang hari pencoblosan, banyak masyarakat yang kemudian berkumpul di pinggir jalan pada malam hari menjelang pagi, hanya untuk menunggu tim suskes dari pasangan calon yang biasanya akan membagi-bagikan uang.

Bahkan tidak jarang mobil tim sukses diberhentikan oleh warga hanya untuk meminta uang dan menyatakan diri akan mendukung pasangan calon. Poskamling yang di hari-hari biasa kosong tidak ada yang menunggui, namun ketika ajang pemilu/pilkada akan terisi, bahkan penuh dengan warga yang menunggu pembagian uang dari pasangan calon

Modus politik uang tidak hanya transaksi antartim sukses pasangan calon dengan para pemilih, namun juga tim sukses memengaruhi petugas PPS atau KPPS untuk melakukan pencoblosan surat suara sebelum pemungutan surat suara, tentu dengan cara memberikan sejumlah uang.

Satu hari menjelang pencoblosan, tepatnya pada 8 Desember 2015 Pukul 23.00 WITA, dilakukan penangkapan terhadap Lurah Karama, Kecamatan Tinambung, Kabupaten Polewali Mandar, Sulawesi Barat. Lurah tersebut mencoba memengaruhi KPPS agar memberikan sisa surat suara untuk diberikan kepadanya untuk bisa dicoblos, sesuai dengan pasangan calon yang didukung Lurah Karama. Sang lurah menukar uang sebesar Rp 800.000 untuk sisa suara yang dimiliki KPPS.

Bawaslu Sulawesi Barat telah melakukan pendataan terhadap desa-desa yang memiliki potensi rawan praktik pembagian uang sebanyak 86 desa yang tersebar di 27 kecamatan.



Contoh kupon berindikasi bagian dari politik uang.

2.2. Model Pembangunan dan Perbaikan Fasilitas Publik

Di Yogyakarta, indikasi politik uang dilakukan oleh salah satu pasangan calon dengan cara memberikan perbaikan fasilitas mainan di sekolah Pendidikan Anak Usia Dini (PAUD) senilai Rp 1 juta di Kecamatan Pundong Kabupaten Bantul. Syaratnya, semua guru dan wali murid harus memilih pasangan calon tersebut. Modus serupa dilakukan salah satu pasangan calon dengan melakukan perbaikan fasilitas publik di Kecamatan Sewon.

2.3. Model Memfasilitasi dan Memobilisasi Pemilih

KPU Provinsi Riau mencatat adanya kerawanan di beberapa kabupaten/kota yang berdekatan secara wilayah, seperti yang terjadi di Labuhanbatu Selatan, Sumatera Utara, dengan Provinsi Riau. Pada Pemilu Presiden 2014, terdapat temuan soal indikasi politik uang dengan melakukan mobilisasi massa dari Provinsi Sumatera Selatan. KPU berharap hal serupa tidak berulang pada Pilkada Serentak. Hingga saat ini, belum ada laporan soal sengketa pemilih di tapal batas kabupaten-kabupaten, atau kabupaten/kota.

Potensi adanya eksodus pemilih juga disampaikan oleh Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) Provinsi Sumatera Utara. Migrasi pemilih banyak terjadi di daerah perbatasan, misalnya di perbatasan antara Langkat dan Binjai, Deli Serdang dengan Kota Medan, Labuhanbatu Selatan dengan Riau, dan Mandailing Natal dengan Sumatera Barat. Data Bawaslu Sumatera Selatan menunjukkan adanya TPS-TPS rawan migrasi pemilih, di antaranya Kota Medan (163 TPS), Kabupaten Samosir (79 TPS), dan Gunungsitoli (44 TPS).

Terkait praktik politik uang, Bawaslu RI telah mendapatkan laporan hasil pengawasan dari jajarannya, hingga pada pukul 17.00 WIB tadi sore. Secara umum, ada dua permasalahan praktik politik uang yang ditemukan Bawaslu RI pada Pilkada 2015.

Pertama, dugaan keterlibatan penyelenggara pilkada baik jajaran KPU maupun jajaran Pengawas Pemilu dalam melakukan politik uang untuk mendukung salah satu pasangan calon. ***Kedua***, pembagian uang yang

dilakukan oleh tim sukses pasangan calon, KPPS, Panwascam, anggota DPR, dan aparat desa.

Berikut ini beberapa daerah yang menjadi temuan Bawaslu RI, terkait praktik politik uang pada Pilkada Serentak 2015:

a) Di Yogyakarta salah satu pasangan calon memobilisasi para lansia di Kabupaten Bantul. Ada pula temuan politik uang di Gunungkidul. Indikasi praktik politik uang di Kabupaten Gunungkidul karena faktor geografis. Dalam hal ini menyangkut jarak rumah pemilih ke TPS terdekat yang biasanya jauh, seperti di Kecamatan Tepus, Girisubo, Semin, dan Gedangsari. Diketahui bahwa masing-masing pasangan calon akan menyediakan transportasi untuk antarjemput pemilih, sehingga rentan terjadi praktik politik uang.

b) Sementara di Banyuwangi, Jawa Timur, pasangan calon petahana secara massif melakukan berbagai kegiatan seperti festival budaya. Kegiatan itu berlangsung dalam porsi yang berlebihan, yaitu sebanyak 38 kali selama setahun terakhir dengan biaya dari APBD dan sumbangan dari dana *corporate social responsibility* (CSR) perusahaan-perusahaan, termasuk perusahaan yang akan mendapatkan izin pertambangan.

2.4. Model Penyelewengan Dana APBD dan Penggunaan Fasilitas Dinas

Modus politik uang tidak hanya konvensional berupa pemberian uang secara langsung, namun dalam bentuk yang lebih canggih. Misalnya, menggunakan instrumen birokrasi pemerintahan kabupaten/kota sebagai tim pemenang, dengan cara meminta kantor dinas membuat aktivitas kegiatan yang turut menyosialisasikan dan mengkampanyekan kandidat tersebut.

Atau, bisa pula dengan menggunakan fasilitas negara untuk menyukseskan calon tertentu. Tidak sedikit dari calon kepala daerah yang memiliki afiliasi

politik dan ekonomi dengan pejabat di pusat, sehingga potensi adanya penyalahgunaan wewenang sangat besar.

Di Cianjur, Jawa Barat, ada indikasi penyelewengan dana Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), yaitu ditemukan ada dua mata anggaran pemerintah daerah yang akan diturunkan berdekatan dengan pilkada. Dua mata anggaran itu adalah anggaran Dana Desa dan program hibah dana RT/RW sebesar Rp 10 juta per bulan.

Sebagai upaya untuk mengantisipasi adanya penyalahgunaan kekuasaan petahana untuk kepentingan pemenangan salah satu calon, maka pihak Panwaslu Cianjur mengimbau agar dana tersebut tidak diturunkan.

Salah satu calon yang berlaga di Pilkada 2015 memang terkait dengan keluarga petahana (Bupati Cianjur) dan juga petahana (Wakil Bupati Cianjur). Calon bupati dari pasangan nomor urut 2 adalah Irvan Rivano Muchtar, yang merupakan anak dari petahana Bupati Cianjur, sedangkan calon bupati dari pasangan nomor urut 3 adalah Suranto, yang merupakan petahana Wakil Bupati Cianjur.

Namun, imbauan Panwaslu Cianjur itu tidak diikuti dan tetap tidak dapat dilakukan penghentian pencairan dana karena dana tersebut merupakan program kegiatan pemerintah daerah yang telah dianggarkan dan telah disetujui oleh DPRD. Oleh karena itu, Panwaslu Cianjur hanya memantau turunnya anggaran tersebut.

Di Cianjur, berbagai isu terkait politik uang tidak dapat dibuktikan secara jelas. Menurut Panwaslu Cianjur, Cianjur memang memiliki pengalaman adanya politik uang di Pilkada 2004. Selain itu, angka kemiskinan yang cukup tinggi di Cianjur juga membuka potensi adanya praktik-praktik politik uang.

Panwaslu Cianjur sepanjang tahapan Pilkada 2015 telah menerima 14 laporan. Namun setelah dicermati, laporan tersebut dianggap tidak memenuhi sayarat formal maupun materiil sehingga tidak dapat ditindaklanjuti.

Salah satu kasus politik uang adalah terungkapnya dua orang pendukung pasangan calon nomor urut 2 (yang salah satunya merupakan Camat Cianjur Kota) dengan tuduhan politik uang. Mereka tertangkap tangan membawa uang sebanyak Rp 300 juta. Namun soal kebenaran dari tuduhan tersebut sulit untuk dibuktikan karena minimnya bukti. Dari berbagai pengalaman, Panwaslu Cianjur selain meingingatkan soal politik uang, juga mengimbau Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) di bawah pemerintah kabupaten agar tak berpihak kepada salah satu calon.

Upaya lain yang dilakukan oleh Panwas Cianjur adalah melakukan pengawasan berbasis partisipasi warga dengan melibatkan kalangan masyarakat, media, pelajar, lembaga swadaya masyarakat, serta tokoh masyarakat. Pengawasan partisipatif bertujuan untuk memberikan edukasi kepada masyarakat tentang penyelenggaraan pilkada sehingga dapat bersama-sama melakukan pengawasan dan melaporkannya jika ada pelanggaran. Dalam pelaksanaan upaya ini, Panwaslu Cianjur sedikit mengalami kesulitan khususnya terkait dukungan anggaran.

V

INTERVENSI KOMNAS HAM

Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) RI secara konsisten telah terlibat secara aktif dalam pemantauan pelaksanaan pemilihan umum, khususnya pemilu legislatif dan pemilu presiden sejak tahun 2009, tahun 2014, dan termasuk pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) 2015. Hasil pemantauan tersebut disusun dan dijadikan materi rekomendasi perbaikan dalam penyelenggaran pemilu yang berperspektif hak asasi manusia.

Dokumen rekomendasi diberikan baik kepada penyelenggara pemilu yaitu Komisi Pemilihan Umum (KPU), Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu), Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP), dan juga pemerintah yaitu Presiden dan kementerian terkait, serta Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).

Rekomendasi-rekomendasi yang dimaknai sebagai intervensi Komnas HAM terus dilakukan secara berkelanjutan, baik terkait aspek legalitas (hukum), implementasi di lapangan, maupun berbagai hal yang belum diatur agar diselaraskan dengan kepemiluan yang berbasis hak asasi manusia[86].

Untuk memudahkan dan menyinergikan kerja-kerja, maka Komnas HAM telah melakukan kerjasama dengan Bawaslu RI dengan Nota Kesepahaman Bersama tanggal 12 November 2012 yang akan berakhir pada 2017, serta Nota Kesepahaman Bersama antara Komnas HAM RI dengan Komisi Pemilihan Umum (KPU) RI Nomor : 009/NKHB/IX/2015 dan Nomor : 29/SKB/IX/2015 tertanggal 21 September 2015.

[86] Regulasi yang mengatur pemilu dari prespektif HAM telah diatur dalam Kovenan Hak-Hak Sipil dan Politik yang telah diratifikasi dengan UU Nomor 12 Tahun 2005 dan Komentar Umum Nomor 25.

A. Catatan Jelang Pilkada 2015

Beberapa hal yang selalu menjadi catatan Komnas HAM dan disampaikan menjelang pelaksanaan Pilkada 2015 agar dipedomani oleh penyelenggara pemilu, khususnya oleh KPU, adalah sebagai berikut :

1. Memastikan hak konstitusional warga negara untuk dijamin dalam pelaksanaan Pilkada 2015 dan pada pilkada selanjutnya, sehingga pendataan pemilih yang dilakukan KPU lebih akurat dan disediakan mekanisme khusus kepada pemilih yang belum dilakukan pendataan agar dapat menggunakan hak pilihnya. Tindakan tersebut menjadi bagian dari upaya negara, tidak hanya sebatas perwujudan hak konstitusional, akan tetapi menjadi bagian jaminan kepada warganya untuk terlibat aktif dalam proses pergantian kepemimpinan dan menentukan arah pembangunan di wilayahnya.
2. Penambahan kolom khusus di daftar pemilih dalam proses pendataan pemilih untuk menentukan jumlah pemilih rentan agar dapat ditetapkan kebijakan-kebijakan yang diperlukan untuk mereka sehingga dalam pelaksanaan Pilkada 2015 hak konstitusionalnya dapat dipergunakan. Dampaknya, secara nasional telah ditetapkan jumlah pemilih disabilitas dalam DPT sebanyak 155.757 pemilih. Meskipun tingkat akurasi masih diperlukan pebaikan, akan tetapi sudah menunjukkan adanya perubahan kebijakan. Sementara, bagi kelompok–kelompok rentan lainnya belum diklasifikasikan dalam kolom tersendiri di DPT.
3. Jaminan bagi para pasien rumah sakit dan para tahanan yang selama ini masih sering terabaikan dalam penggunaan hak konstitusionalnya. Implementasi atas persoalan ini kemudian diterbitkan Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) Nomor 10 Tahun 2015 tentang Pemungutan dan Penghitungan Suara Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati dan/atau Walikota dan Wakil Walikota dan Surat Edaran Nomor : 907/KPU/XII/2015 mengenai Pelaksanaan Pemungutan dan Penghitungan Suara di TPS dan Surat Nomor : 739/KPU/XI/2015 yang secara substansi memberikan pelayanan hak pilih kepada pemilih yang berada di rumah sakit dan rumah tahanan.

4. Upaya Komnas HAM untuk terus mengingatkan KPU dan KPU Papua agar mengawasi pelaksanaan sistem noken di beberapa wilayah di Provinsi Papua dan diharapkan secara bertahap akan berkurang. Selain itu, meminta seluruh pemangku kepentingan untuk proaktif menyosialisasikan sistem pemilu yang sejalan dengan prinsip LUBER dan hak asasi manusia. Salah satu upaya yang dilakukan oleh KPU adalah deklarasi bebas noken di beberapa wilayah di Papua dan meminta agar Komnas HAM ikut menyaksikan proses dimaksud.
5. Peningkatan intergritas dan netralitas penyelenggara pemilu merupakan salah satu prasyarat bagi terselenggaranya pilkada yang demokratis, bermartabat, dan menghindarkan dari potensi kekerasan massa (konflik sosial). Atas persoalan ini, Komnas HAM meminta agar KPU untuk menjunjung tinggi kejujuran, meningkatkan kecakapan dan melibatkan sebanyak mungkin masyarakat dan pemantau independen untuk mengawasi proses penyelenggaraan pilkada, sehingga setiap persoalan dapat diidentifikasi dan diupayakan penyelesaiannya.

Komnas HAM secara konsisten juga meminta agar Bawaslu RI sebagai bagian organik dari penyelenggara pemilu untuk melaksanakan tugas dan fungsinya secara objektif dan mempertimbangkan aspek hak asasi manusia. Beberapa intervensi yang dilakukan Komnas HAM kepada Bawaslu RI di antaranya:

1. Mendesak Bawaslu RI dengan mengikuti prinsip imparsialitas, profesionalitas, objektivitas, dan integritas untuk terus meningkatkan pengawasan terhadap jalannya penyelenggaraan Pilkada 2015 dan menindaklanjuti penanganan berbagai pengaduan dan temuan berkenaan dengan pelanggaran Pilkada 2015.
2. Melakukan pengawasan yang intensif terkait adanya praktik-praktik diskriminasi ras dan etnis, khususnya dalam masa kampanye, serta untuk melaporkan tindakan tersebut ke Kepolisian RI dan Komnas HAM RI. Meskipun dalam aspek koordinasi dengan Komnas HAM masih lemah terkait persoalan ini, akan menjadi catatan dan bahan evaluasi bersama guna meningkatkan penanganan permasalahan ini secara intensif.

3. Komnas HAM memberikan perhatian terhadap penyelenggaraan Pilkada 2015 di Papua dengan segala persoalan yang selama ini ditemukan dan ternyata Bawaslu RI juga melakukan hal yang sama, sehingga sepakat bahwa salah satu fokus utama pemantauan Pilkada 2015 diselenggarakan di Provinsi Papua.

Komnas HAM juga terus berkoordinasi dengan Kepolisian RI dalam persiapan pelaksanaan Pilkada 2015 dengan meminta agar Kepolisian RI melakukan 3 (tiga) hal, yaitu:

1. Memastikan para tahanan yang berada di seluruh rumah tahanan Kepolisian RI yang wilayahnya menyelenggarakan Pilkada 2015 untuk difasilitasi hak konstitusionalnya. Tindakan tersebut dilakukan Kepolisian RI dengan melakukan koordinasi dengan KPU setempat dan diupayakan menerbitkan Surat Telegram kepada seluruh jajaran Kepolisian Daerah yang wilayahnya terdapat Pilkada 2015. Secara umum, para tahanan dapat menggunakan hak pilihnya, meskipun masih banyak yang belum terfasilitasi khususnya akibat kurangnya koordinasi dengan KPU dan/atau banyaknya tahanan yang telah pindah ke lembaga pemasyarakatan.
2. Memastikan kondisi yang kondusif dan keamanan warga dalam penyelenggaraan Pilkada 2015 sehingga pemilih dapat menggunakan hak konstitusionalnya secara bebas, aman, dan menjamin kerahasiaan. Situasi ini dicermati oleh Kepolisian RI untuk menjaga keamanan dalam Pilkada 2015 dengan melibatkan personel sejumlah 132.000 aparat dan disiapakan 14 unit Satuan Setingkat Kompi (SSK) Brigade Mobil (Brimob), yang ditempatkan di Bengkulu 2, Jatim 7, Sulawesi Tengah 4, Maluku Utara 3, Papua Barat 2.
3. Menindaklanjuti seluruh temuan, khususnya terkait dengan praktik diskirminasi ras dan etnis sebagai tindak lanjut dari pengawasan yang dilakukan Komnas HAM RI, termasuk temuan dari Bawaslu RI atas tindak pidana pemilu. Persoalan ini belum dapat ditindaklanjuti dan Kepolisian RI belum mengetahui fungsi pengawasan oleh Komnas HAM sesuai

mandat UU Nomor 40 Tahun 2008 tentang Penghapusan Diskriminasi Ras dan Etnis.

B. Pilkada Dengan Calon Tunggal

Berkenaan dengan sempat direncanakannya penundaan Pilkada 2015 karena hanya ada pasangan calon pilkada tunggal, di antaranya di Kabupaten Blitar (Jawa Timur), Kabupaten Timor Tengah Utara (Nusa Tenggara Timur), dan Kabupaten Tasikmalaya (Jawa Barat), maka Komnas HAM telah menerbitkan Kertas Posisi Komnas HAM berjudul "Tentang Pemilihan Kepala Daerah yang Hanya Memiliki Satu Pasangan Calon: Demokrasi Prosedural Tidak Boleh Mencederai Penghormatan terhadap Hak Asasi Manusia".

Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) yang mengatur tentang Pencalonan Pemilihan Kepala Daerah (PKPU Nomor 9 Tahun 2015[87]) yang telah diubah oleh PKPU Nomor 12 Tahun 2015[88]) menetapkan bahwa jika dalam satu daerah yang akan melaksanakan pilkada hanya ada satu pasangan calon, maka pelaksanaan pilkada di daerah tersebut ditunda hingga pada pelaksanaan pilkada serentak gelombang berikutnya.

Dari perspektif penghormatan dan penegakan HAM, penundaan pelaksanaan pilkada yang diakibatkan oleh hanya ada satu pasangan calon, dapat dipandang sebagai pelaksanaan pemilu yang tidak sesuai dengan prinsip-prinsip penghormatan HAM. Penundaan tersebut dapat dilihat sebagai **kegagalan negara** untuk menghormati hak asasi warga negara untuk terlibat dalam pemerintahan pada waktu yang semestinya.

---

[87]Peraturan KPU Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pencalonan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota, ditetapkan pada 12 Mei 2015.

[88]Peraturan KPU Nomor 12 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Peraturan KPU Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pencalonan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota, ditetapkan 14 Juli 2015.

Penundaan membuat prinsip pelaksanaan pemilu yang berkeadilan *(fairness)*, **tidak terpenuhi** sepenuhnya, karena secara tidak langsung jadi bersifat diskriminatif: hak seseorang untuk dipilih jadi terhambat dikarenakan tidak dipenuhinya persyaratan administratif dalam prosedur pemilihan oleh orang atau pihak lain.

Penundaan pelaksanaan pilkada yang diakibatkan oleh hanya ada satu pasangan calon, bukan akibat situasi genting yang tidak dapat dihindari atau akibat negara atau daerah yang akan melaksanakan pilkada sedang dalam keadaan bahaya atau darurat, telah mencederai prinsip kepastian waktu bagi warga negara untuk ikut serta dalam pemerintahan pada waktunya. Meskipun penundaan itu dilakukan dengan penetapan waktu untuk pelaksanaan selanjutnya. Tidak ada atau belum ada jaminan bahwa pada Februari 2017, pelaksanaan pilkada yang tertunda di sejumlah daerah yang disebut di atas, tidak akan mengalami penundaan kembali.

Penundaan pelaksanaan Pilkada 2015 di sejumlah daerah juga dengan sendirinya mencerminkan tidak tersedianya prosedur dan mekanisme yang memberikan jaminan kepastian bagi pemenuhan hak-hak asasi warga dalam setiap tahapan pilkada, yang menjadi bagian dari penerapan prinsip *genuine* atau tidak manipulatif dalam sebuah pemilu. Lebih dari itu, penundaan berarti juga tertundanya proses pemindahan kekuasaan (*transfer of power*) kepada calon-calon kepala daerah yang lebih diterima oleh masyarakat.

Dalam hal ini, baik hak dari warga untuk dipilih dan hak warga untuk memilih, telah ditunda pemenuhannya, untuk tidak mengatakan telah dirampas sementara waktu, oleh sistem dan prosedur pemilu itu sendiri yang sangat mungkin dimanfaatkan atau dimanipulasi oleh kepentingan-kepentingan tertentu.

Penundaan pelaksanaan pilkada pada daerah-daerah yang masa jabatan kepala daerahnya sudah harus berakhir, atau pun harus diakhiri akibat pengunduran diri kepala daerah aktif saat ini agar dapat turut serta dalam proses pemilihan, akan mengakibatkan hilangnya hak-hak warga negara untuk memperoleh pelayanan publik yang maksimal.

Dapat dipastikan pada daerah-daerah tersebut akan diangkat pelaksana tugas (Plt) kepala daerah atau penjabat kepala daerah untuk mengisi kekosongan kepala pemerintahan. Padahal, pelaksana tugas (Plt) kepala daerah tidak memiliki kewenangan untuk mengambil kebijakan-kebijakan strategis dalam pembangunan daerah.

Posisi pelaksana tugas (Plt) kepala daerah yang berkepanjangan, dengan kemungkinan dapat menjabat selama lebih dari 12 bulan, dengan sendirinya mengurangi hak warga negara untuk mendapatkan pelayanan publik dan menikmati serta terlibat dalam pembangunan (*rights to development*) melalui pembentukan pemerintahan yang terpilih secara demokratis. Atas hal itu, maka Komnas HAM berpendapat:

1. Kebijakan dan aturan hukum yang membuka peluang terjadinya penundaan pelaksanaan pemilu/pilkada, yang tidak disebabkan oleh keadaan genting atau negara dalam keadaan bahaya dan darurat yang tidak bisa dihindari, sebagai kegagalan pembentukan kebijakan dan peraturan perundang-undangan pelaksanaan pemilu yang menghormati hak asasi manusia.
2. Komnas HAM RI mendukung upaya-upaya untuk "melumpuhkan" pasal-pasal tertentu dalam aturan perundangan-undangan tentang pemilihan kepala daerah, yang tidak menghormati, memajukan, dan menegakan hak asasi atau bertentangan dengan UUD 1945. Selanjutnya, diperlukan upaya untuk mengubah kembali peraturan perundangan-undangan pemilihan kepada daerah tersebut agar memenuhi prinsip-prinsip umum pelaksanaan pemilu/pilkada yang menghormati HAM.
3. Komnas HAM RI berpandangan bahwa pelaksanaan pilkada di daerah yang hanya terdapat satu pasangan calon seharusnya dilanjutkan dengan proses pemungutan suara. Untuk itu, perlu disusun peraturan pelaksanaan pilkada oleh KPU yang mengatur mekanisme pemungutan suara dalam kondisi hanya terdapat satu pasangan calon, agar ketentuan hukum yang menyatakan pemilihan kepala daerah harus merupakan pemilihan yang "dilaksanakan secara demokratis

berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil" tetap terpenuhi.

4. Untuk mencegah terjadinya pasangan calon tunggal di kemudian hari, 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 perlu ditinjau kembali. Perlu ditetapkan suatu batas atas (*maximum ceiling*) dan batas bawah (*minimum ceiling*) yang harus dan cukup dipenuhi oleh partai-partai politik untuk mengusung calonnya[89].
5. Selanjutnya untuk dapat menjadi penyeimbang kekuatan partai-partai politik, dan mencegah munculnya pasangan calon tunggal dalam pemilihan kepala daerah di kemudian hari, peraturan perundangan-undangan mengenai batasan minimal dukungan formal dari warga setempat untuk mendukung calon perseorangan harus dipermudah, jumlah syarat dukungan formal juga harus dikurangi dari ketentuan yang ada saat ini.

Masukan dan sikap Komnas HAM RI ternyata juga sejalan dengan Mahkamah Konstitusi (MK) yang memberikan peluang penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dengan calon tunggal melalui mekanisme referendum guna menjamin hak konstitusional rakyat agar tetap bisa memilih dan dipilih.

Dalam salinan putusan MK Nomor 100/PUU-XIII/2015, mekanisme referendum tersebut dilakukan dengan memberikan kesempatan kepada rakyat (pemilih) untuk menyatakan "Setuju" atau "Tidak Setuju" dalam surat suara yang didesain sedemikian rupa, sehingga memungkinkan rakyat atau pemilih menentukan pilihan. Apabila pilihan "Setuju" memperoleh suara terbanyak, maka pasangan calon ditetapkan sebagai kepala daerah dan wakil kepala daerah terpilih. Namun jika "Tidak Setuju" memperoleh suara terbanyak, maka pemilihan ditunda sampai pilkada berikutnya.

[89] Usulan tersebut juga menjadi catatan hasil pertemuan antara Komnas HAM dengan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) pada 20 Agustus 2015 yang mengusulkan penurunan *electoral threshold* sekitar 10 persen.

Kendati demikian, MK mensyaratkan adanya usaha yang sungguh-sungguh dari Komisi Pemilihan Umum (KPU), sebagai penyelenggara pilkada, untuk lebih dulu memenuhi syarat adanya dua pasangan calon. Putusan MK tersebut merupakan respons dari permohonan uji materi UU Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pilkada yang diajukan oleh Effendi Gazali Cs, lantaran tidak ada jalan keluar saat syarat dua pasangan calon tidak terpenuhi dalam penyelenggaraan pilkada.

C. Intervensi di Lapangan

Dalam proses pelaksanaan pemantauan Pilkada 2015 di 20 provinsi, Tim Komnas HAM juga menyampaikan rekomendasi di lapangan, di antaranya terkait dengan:

1. Pemenuhan hak pemilih di berbagai wilayah, terutama pasien rumah sakit, di antaranya di RSUD Sanglah Denpasar untuk meningkatkan TPS penyangga dari 2 TPS menjadi 4 TPS. Demikian halnya di RSUD Badung dari 90 formulir A5 yang tersedia kemudian ditambah 50 formulir kembali yang diambil dari TPS 9 dan TPS 8 Desa Kapal. Demikian halnya, di RSUD Cianjur, Jawa Barat, juga meminta diberikannya tambahan formulir A5 bagi pasien.

2. Upaya menjamin pemenuhan hak pilih bagi para tahanan dan narapidana masih menjadi persoalan dan terus diingatkan Komnas HAM. Seperti di Lembaga Pemasyarakatan (LP) Way Hui, Lampung, sejumlah 1.700 orang yang bukan berasal dari Kabupaten Lampung Selatan diminta untuk difasilitasi dalam Pilkada 2015 dengan Surat Keterangan Domisi dari Kepala LP, namun belum dilaksanakan oleh KPU setempat.

3. Kasus dugaan kecurangan dan kurang profesionalnya penyelenggara pilkada masih terjadi, seperti petugas tidak melakukan cek pemilih yang datang dengan daftar DPT yang dimiliki petugas, petugas KPPS memberikan surat suara masing-masing sebanyak 10 surat suara kepada empat orang saksi untuk dibawa keluar TPS, TPS rata-rata baru ditutup

pada sekitar pukul 14.00 padahal waktu penutupan TPS adalah pukul 13.00, serta banyak ditemukannya pemilih yang mendapatkan surat pemberitahuan memilih (yang oleh warga dianggap sebagai surat undangan memilih) lebih dari satu di Kabupaten Halmehara Utara yang langsung direspons Bawaslu Maluku Utara dengan melakukan pemeriksaan dan pengecekan lapangan.

Intervensi yang sama juga dilakukan di Kabupaten Kepulauan Aru, khususnya atas tindak pidana penyalahgunaan hak pilih di TPS 10 Siwalima. Komnas HAM meminta agar Panwas dan kepolisian setempat melakukan pemeriksaan secara tuntas sampai pada aktor yang diduga menyuruh dan membiayai empat orang karyawan sebuah perusahaan untuk mempergunakan surat pemberitahuan memilih milik orang lain. Komnas HAM juga menyarankan agar dugaan transaksi surat pemberitahuan memilih segera diselidiki. Terkait dengan status pelaku sebagai karyawan perusahaan, Panwas agar berupaya berkoordinasi secara maksimal dengan pihak terkait untuk melindungi hak atas rasa aman dan hak atas pekerjaan mereka.

4. Terkait dengan persoalan pendataan pemilih dan tidak diberikannya formulir C6 kepada 36.000 pemilih di Kabupaten Manggarai, Nusa Tenggara Timur, Komnas HAM merekomendasikan kepada KPU RI, DKPP, Bawaslu RI, dan Kepala Kepolisian Daerah Nusa Tenggara Timur, untuk memproses temuan tersebut dan memastikan tidak ada konflik yang terjadi.
5. Atas penundaan pelaksanaan pemungutan suara di Kabupaten Humbang Hasundutan dan Kabupaten Simalungun, Sumatera Utara, pada 8 Desember 2015 Komnas HAM segera mengeluarkan pernyataan (siaran pers) kepada media massa dan surat resmi kepada Ketua KPU RI dan Ketua Bawaslu RI, yang intinya mempertanyakan alasan penundaan tersebut dan mengingatkan bahwa pilkada merupakan bagian dari perwujudan pemenuhan hak-hak politik warga negara secara

konstitusional untuk turut serta dalam proses pemerintahan, yakni memilih pemimpin di daerah.

D. Pelanggaran Prinsip Pemilu

Berdasarkan hasil temuan Komnas HAM, Komnas HAM berpendapat telah terjadi dugaan pelanggaran terhadap prinsip pemilu, khususnya terkait dengan:

1. Terlaksananya Pemilu/Pilkada yang Bebas (*Free Election*).

Guna terlaksananya pilkada yang bebas, setidaknya terdapat empat indikator yang harus dipenuhi, yaitu kebebasan untuk/dalam memilih, pemilih bebas dari paksaan dan beragam intimidasi, adanya perlindungan terhadap tindakan-tindakan diskriminasi, dan tersedianya 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.

Namun, hasil pemantauan Komnas HAM menemukan sejumlah pelanggaran dalam penerapan prinsip pilkada yang bebas, khususnya kebebasan untuk/dalam memilih dan kebebasan dari berbagai tindak paksaan dan beragam intimidasi. Hal ini bisa terlihat saat bentrokan antara massa pendukung pasangan calon yang membuat situasi keamanan menjadi tidak kondusif.

Seperti yang terjadi di Kecamatan Lage, Kabupaten Poso, Sulawesi Tengah. Di tempat itu hampir terjadi bentrokan antara massa dari dua pasangan calon yang berbeda karena melakukan kampanye di satu lokasi yang sama. Ada pula bentrokan antar dua ormas besar pendukung pasangan calon nomor urut 1 dan nomor urut 2, sehingga berpotensi *head to head* massa pendukung di Kecamatan Kubu, Kabupaten Karangasem, Bali.

Ada pula *head to head* massa pendukung pasangan calon karena hanya ada dua pasangan calon yang bertarung di sejumlah kabupaten. Seperti di Kabupaten Blitar, Kabupaten Trenggalek, Kabupaten Ngawi, Kota

Surabaya, Kota Blitar, Kabupaten Pacitan, Kabupaten Mojokerto, Kabupaten Sumenep, Kabupaten Jember, Kabupaten Kediri, Kabupaten Banyuwangi, Kabupaten Tuban, dan Kabupaten Malang, Jawa Timur.

Sejumlah tindak kekerasan antarmassa pendukung pun banyak terjadi di beberapa daerah, seperti kekerasan antarmassa pendukung pasangan calon dengan nomor urut 1 dan nomor urut 2. Kekerasan itu terjadi di depan Rumah Jabatan Bupati Melawi, Kalimantan Barat, yang merupakan calon petahana (posko pemenangan) pada 2 Desember 2015 akibat aksi saling ejek dan adu yel-yel antarmassa pendukung pascakampanye akbar.

Ada pula peristiwa kekerasan antarmassa pendukung pasangan calon nomor urut 1 dan nomor urut 2, berupa aksi saling lempar botol pascakampanye akbar, saat papasan pulang di Kabupaten Bengkayang, Kalimantan Barat. Hal ini disebabkan kedua pasangan calon memaksakan menggelar kampanye di hari dan tanggal yang sama, meskipun lokasi berbeda. Akibatnya, bentrokan kedua massa pendukung itu tak terhindarkan.

Selain itu, ada pula potensi terjadinya intimidasi yang dilakukan kepala desa terhadap warga desa untuk memilih pasangan calon tertentu, merujuk pada pengalaman Pemilu Legislatif 2014 dan Pemilu Presiden 2014 lalu di Desa Toabo dan Desa Salukayu, Papalang, Kabupaten Mamuju, Sulawesi Barat. Karena itu, Komnas HAM berpendapat, pada Pilkada 2015, terasa masih belum adanya jaminan perlindungan terhadap kebebasan warga untuk memilih pasangan calon yang sesuai hati nuraninya karena masih terjadi intimidasi secara langsung maupun tidak langsung.

2. Terlaksananya Pemilu/Pilkada yang Adil (*Fair Election*)

Dalam hal ini, ada indikator yang dilanggar merujuk pada peristiwa-peristiwa di atas, yaitu ketersediaan perangkat hukum dan teknis yang dapat melindungi warga dan menjamin proses pemilu/pilkada yang bebas dari bias kepentingan, manipulasi, dan kecurangan. Sebagai salah satu pemicu konflik adalah keberpihakan dan ketidakprofesionalan

penyelenggara pilkada yang dirasa tidak netral untuk memenangkan pasangan calon tertentu. Kasus seperti ini ditemukan di Kabupaten Karangasem, Bali, dan Kabupaten Yahukimo, Papua.

Selain itu, ada ketidakpuasan warga terhadap kinerja penyelenggara pilkada yang tidak teliti dalam memeriksa kelengkapan berkas administrasi pasangan calon pilihannya, sehingga pasangan calon tersebut tidak lolos ke tahapan berikutnya. Meskipun tersedia perangkat hukum dan teknis yang dapat melindungi warga sekaligus menjamin proses pilkada yang adil, misalnya dengan melaporkan penyelenggara pilkada ke DKPP atau peradilan, namun warga masih beranggapan bahwa desakan yang paling efektif untuk menyatakan keberatan mereka adalah melalui aksi unjuk rasa atau demonstrasi.

Oleh karena itu, tidak heran apabila sejumlah peristiwa atau aksi unjuk rasa maupun pengepungan massa, terjadi di beberapa kantor penyelenggara pilkada akibat ketidakpuasan massa pendukung calon terhadap kinerja mereka. Peristiwa seperti itu terkadi antara lain di Kabupaten Poso, Sulawesi Tengah, oleh beberapa bakal calon beserta massa pendukung karena kecewa pendaftaran bakal calon dukungannya dianggap digagalkan oleh KPU setempat.

Ada pula pengepungan kantor KPU Kabupaten Simalungun, Sumatera Utara, akibat pencoretan pasangan calon nomor urut 4 dan sempat membuat Kabupaten Simalungun ditetapkan statusnya ke “Siaga”.

Di Kota Siantar, Sumatera Utara, juga ada aksi massa akibat tidak diterimanya pasangan calon dukungan mereka oleh KPU Kota Siantar sebagai peserta pilkada dengan nomor urut 5. Aksi ini berlangsung bahkan sehari sebelum pemungutan suara dilakukan. Masyarakat masih tetap berpendapat bahwa pasangan calon dukungan mereka dicoret setelah ditetapkan oleh KPU Kota Siantar.

Hal yang sama juga terjadi di KPU Manggarai Barat, Nusa Tenggara Timur. Pada tanggal 28 Juli 2015, kantor KPU Manggarai Barat dibakar karena

massa kecewa atas penolakan penyerahan kekurangan dokumen salah satu bakal pasangan calon.

Demonstrasi juga dilakukan oleh massa pendukung pasangan calon di Kecamatan Rupit, Kabupaten Musi Rawas Utara, Sumatera Selatan, yang mengakibatkan tertundanya rapat pleno hasil pilkada Kecamatan Rupit. Penundaan dilakukan untuk menghindari bentrokan kelompok pasangan calon. Ada dugaan peristiwa demonstrasi tersebut terjadi karena kesalahpahaman massa pendukung saat petugas Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK) hendak melaksanakan pleno di tingkat PPK Rupit sebelum dibawa ke KPU.

Permintaan dilakukan pemungutan suara ulang terjadi di Kota Tarakan yang mengakibatkan pembakaran kantor Gubernur Kalimantan Utara yang diduga dilakukan oleh salah satu massa pendukung pasangan calon. Permintaan tersebut dilatarbelakangi politik uang. Dugaan politik uang juga terjadi di Kalimantan Timur, yang menyulut aksi unjuk rasa, namun aksi tersebut belum memperoleh izin serta para demonstran membawa anak kecil dan bahkan di antara mereka ada yang membawa senjata tajam.

Dugaan intimidasi dari aparat berseragam juga terjadi di Kota Batam. Diketahui tujuh orang oknum anggota TNI memaksa dan membawa koordinator saksi Pilkada 2015 ke kantor Kodim atas tudukan politik uang.

3. Terlaksananya Pemilu/Pilkada yang Tidak Manipulatif (*Genuine*)

Pilkada serentak tanggal 9 Desember 2015 merupakan upaya menuju proses demokrasi agar tidak terjadi rekayasa dalam proses pemilihan. Beberapa indikator terciptanya pilkada yang tidak manipulatif (*genuine)* yaitu ketersediaan prosedur dan mekanisme yang memberikan jaminan bagi pemenuhan hak-hak asasi warga dalam setiap tahapan pemilu/pilkada, dilakukan dalam rangka pemindahan kekuasaan (*transfer of power*) kepada calon-calon yang lebih diterima oleh masyarakat dan atau tidak terjadi manipulasi suara.

Komnas HAM memperoleh informasi dan keterangan yang menegaskan terdapat peristiwa di beberapa daerah yang bersumber dari konflik antarpasangan calon. Seperti contoh di Kabupaten Lampung Selatan, dua pasangan calon merupakan petahana dan atau memiliki hubungan kekeluargaan dengan pemerintah pusat. Sedangkan di Kabupaten Situbondo, Jawa Timur, juga terjadi perebutan massa di dua pesantren besar dengan memengaruhi alumni dari pesantren tersebut.

Selain konflik antarpasangan calon, yang menjadi penyebab terjadinya pilkada yang manipulatif adalah intimidasi terhadap penyelenggara pilkada. Intimidasi yang dimaksud berupa pengepungan maupun demontrasi di depan kantor KPU Kabupaten Simalungun Sumatera Utara, KPU Kota Pematangsiantar Sumatera Utara, dan Kabupaten Soppeng Sulawesi Selatan, yang bertujuan untuk meminta penyelenggara pilkada agar pasangan calon mereka dapat diteruskan ke tahapan selanjutnya.

Adanya dugaan keberpihakan dari penyelenggara pilkada juga terjadi di Bengkulu dan Halmahera Selatan. Namun tindakan tersebut sudah ditindaklanjuti oleh pihak yang berwenang, antara lain DKPP dan KPU Provinsi.

Terjadi tindakan penganiayaan di Kabupaten Lamongan, Jawa Timur, terhadap bakal calon yang bertujuan menggagalkan pencalonan korban dalam Pilkada 2015. Kasus tersebut juga dilatarbelakangi sakit hati pelaku terhadap korban dalam balas dendam Pemilu Legislatif 2014 yang lalu. Tindakan tersebut masuk ke dalam tindak pidana dan menjadi indikator adanya manipulasi.

Penganiayaan (pemukulan) terhadap Ketua KPUD Kabupaten Toli-Toli, Sulawesi Tengah, oleh salah satu massa pendukung pasangan calon karena kecewa KPU telah meloloskan satu pasangan calon sebagai peserta Pilkada Bupati Toli-Toli tahun 2015. Peristiwa tersebut terjadi saat rapat pleno terbuka pengambilan nomor urut pasangan calon di Kantor KPU Toli-toli pada 24 Agustus 2015.

Pelemparan batu oleh sekelompok orang yang tidak dikenal terhadap pasangan calon peserta Pilkada Kabupaten Dompu, Nusa Tenggara Barat, atas nama Bambang M Yasin - Ariffudin terjadi saat berkampanye di Desa Bara, Dompu. Akibatnya, sedikitnya lima orang terluka parah terkena lemparan batu, di antaranya adalah anak-anak.

Aksi protes juga terjadi di KPU Kabupaten Mojokerto, Jawa Timur, yang dilakukan massa pendukung pasangan calon nomor urut 1, Mustofa Kamal Pasha – Pungkasiadi. Aksi tersebut terkait pencoretan pasangan calon mereka oleh KPU Kabupaten Mojokerto. Pencoretan itu terkait dugaan bahwa pasangan calon nomor urut 1 memalsukan rekomendasi PPP Kubu Djan Faridz saat pendaftaran sebagai pasangan calon. Pendukung pasangan tersebut mendatangi KPU sambil membawa kabar adanya putusan kasasi Mahkamah Agung yang telah memenangkan gugatan pasangan calon Mustofa Kamal Pasha – Pungkasiadi.

Ada pula peristiwa kebakaran yang menimpa kantor KPU yang terjadi di Kabupaten Timor Tengah Utara (TTU), Nusa Tenggara Timur, yang mengakibatkan semua dokumen dan berkas pilkada hangus. Kejadian tersebut terjadi satu hari setelah verifikasi berkas bakal pasangan calon.

Berbagai peristiwa tersebut mengindikasikan bahwa rangkaian pilkada serentak sebelum menjadi pilkada secara serentak secara nasional pada 2024 nanti, masih perlu pengawalan ketat dari berbagai pihak. Untuk mewujudkan pilkada yang berperspektif HAM, masih memerlukan kerja keras semua elemen bangsa.

VI

SUDAHKAH PILKADA 2015 BERPERSPEKTIF HAM?

Bagian ini mengulas kesimpulan umum Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) RI dari hasil pemantauan terhadap Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) Serentak 2015. Komnas HAM telah menurunkan tim pemantau Pilkada 2015 di 20 provinsi. Maka, berdasarkan informasi, data, dan fakta terkait dengan parameter tersebut, pelaksanaan Pilkada 2015 dapat disimpulkan sebagai berikut :

1. Bahwa secara umum penyelenggaran 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 dalam implementasi aturan,maupun netralitas penyelenggara di lapangan.
2. Bahwa terkait dengan pendataan pemilih pada penyelenggaraan Pilkada 2015, masih belum sepenuhnya akurat, termasuk bagi kelompok rentan. Kondisi ini khususnya menimpa pasien rumah sakit dan tahanan. Fakta lain yang tak bisa dihindari adalah terdapat manipulasi atau penggelembungan jumlah pemilih di beberapa wilayah.
3. Bahwa terdapat pengabaian terhadap pemenuhan hak-hak para tenaga kerja Indonesia (TKI) yang tidak dilakukan pendataan oleh beberapa KPU di daerah sehingga mereka kehilangan hak konstituonalnya, termasuk bagi para TKI di luar negeri yang tidak difasilitasi untuk memilih.
4. Bahwa masih terjadi peristiwa-peristiwa kekerasan yang bersumber pada pelaksanaan Pilkada 2015, terutama kekerasan antar-pasangan calon dan antarmassa pendukung. Beberapa peristiwa kekerasan yang terjadi dipicu oleh sikap penyelenggara pilkada yang mengabaikan prinsip netralitas.
5. Bahwa pada pelaksanaan Pilkada 2015, khususnya bagi kelompok rentan, telah ada peningkatan pelayanan oleh KPU dengan penambahan kolom khusus mengenai disabilias dan penyediaan alat bantu di TPS. Meskipun

demikian, untuk kelompok-kelompok rentan lainnya yang masih ditemukan berbagai persoalan yang menghambat pemenuhan hak konstitusional. Misalnya, tahanan yang hanya difasilitasi daerah pemilihan setempat meskipun kebanyakan bukan berasal dari lokasi setempat. Juga ada pasien rumah sakit dan keluarga penunggunya yang belum dijamin untuk menggunakan hak pilihya. Orang dengan Masalah Kejiwaan (ODMK) juga belum sepenuhnya difasilitasi untuk memilih. Termasuk buruh-buruh di kawasan industri dan di perkebunan daerah perbatasan yang tidak didata sehingga tidak bisa menggunakan hak pilihnya.

6. Bahwa pada pelaksanaan Pilkada 2015 masih diwarnai dengan berbagai praktik diskriminasi, baik didasarkan pada ras dan etnis, juga agama. Peristiwa ini sebagian besar tidak ditindak oleh pengawas pemilu dan aparat kepolisian. Sebagian diantaranya justru diselesaikan secara kekeluargaan oleh pengawas pemilu.
7. Bahwa masih terjadi pengabaian prinsip langsung, umum, bebas, dan rahasia (luber) sertajujur dan adil (jurdil) sebagai manifestasi asas pemilihan umum yang berbasis HAM. Peristiwa tersebut tercermin dari masih dilakukannya praktik pemberian suara dengan sistem noken di beberapa tempat di Papua dan terdapat fenomena yang sama di Kepulauan Aru, Maluku.
8. Bahwa masih ditemukan praktik ketidaknetralan aparatur sipil negara (ASN) maupun pegawai negeri sipil (PNS) dalam proses pilkada, baik itu pada masa sebelum, selama, dan setelah masa kampanye di 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. Bahwa masih ditemukan fakta berkurangnya pemenuhan HAM bagi pemilih dan warga masyarakat akibat penundaan Pilkada 2015

dikarenakan proses hukum penyelesaian sengketa pencalonan yang tidak sinkron dengan tahapan pilkada.

10. Bahwa selama tidak ada regulasi yang jelas terkait praktik politik uang yang masih terjadi pada Pilkada 2015, maka ke depannya pilkada akan selalu rawan manipulasi.

Dalam perspektif HAM, pelaksanaan pemilu/pilkada dikatakan menghormati HAM jika memenuhi sejumlah prinsip, yaitu:

(a) terlaksana pemilu/pilkada yang bebas (*free*);

(b) pemilu/pilkada terlaksana secara berkeadilan (*fair*);

(c) terselenggara pemilu/pilkada secara berkala (*periodic*); dan

(d) pelaksanaan pemilu tidak manipulatif (*genuine)*.

Berdasarkan parameter tersebut di atas, maka elemen pilkada yang bebas (*free*) masih **belum sepenuhnya terpenuhi** khususnya masih adanya beberapa intimidiasi bagi pemilih dan masih adanya praktik diskriminasi dalam bentuk ras, etnis, dan agama.

Terhadap aspek pilkada yang berkeadilan (*fair*), juga masih **terdapat berbagai kendala** terutama menyangkut pemberian suara bersifat satu pemilih satu suara (*one person, one vote*) dengan ditemukannya pelaksanaan pemilihan yang diwakilkan (sistem noken).

Dari sisi aspek terselenggaranya pemilu/pilkada secara berkala (*periodic*), **telah terpenuhi** dengan pelaksanaan Pilkada Serentak 2015 yang merupakan gelombang pertama sebelum mencapai pilkada serentak secara nasional.

Sementara, untuk pelaksanaan pemilu tidak manipulatif (*genuine),* **dalam beberapa hal telah terpenuhi**, akan tetapi masih ada kendala karena adanya praktik mobilisasi pemilih dan manipulasi hasil pilkada yang didasarkan pada ketidaknetralan aparat penyelenggara dan ketidakmampuan aparat dalam memproses secara hukum pelaku tindak pidana pemilu.

VII
REKOMENDASI UNTUK PILKADA SELARAS HAM

Berdasakan seluruh rangkaian pemantauan dan penyelidikan pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) 2015, Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) RI menyampaikan rekomendasi kepada para pemangku kepentingan, khususnya kepada pemerintah, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) RI, dan lembaga penyelenggara pemilu, untuk melakukan berbagai tindakan dalam kerangka memastikan proses pemilu/pilkada ke depan sejalan dengan prinsip hak asasi manusia. Rekomendasi Komnas HAM ini menyangkut beberapa aspek, yaitu:

A. Perbaikan Aturan Perundangan-Undangan

Pertama, Pentingnya perbaikan kebijakan pendataan pemilih dalam hal implementasi pelaksanaan pencocokan dan penelitian (coklit) secara faktual. Hal ini dikarenakan mekanisme berlapis belum menjamin tidak adanya manipulasi suara, yang disebabkan sejumlah kondisi. Misalnya, warga memiliki hak pilih tetapi tidak berada di tempat pemungutan suara, semisal tenaga kerja Indonesia (TKI). Di satu sisi, diperlukan perubahan pengaturan terkait Surat Domisili dan/atau Kartu Tanda Penduduk (KTP), pendataan pemilih bagi Orang dengan Masalah Kejiwaan (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 menjaring pasangan calon yang berkualitas. Selain itu, konsistensi KPU sebagai penyelenggara pilkada pun harus harus didorong agar mengikuti jadwal atau 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, wali kota/wakil wali kota, yang mencalonkan diri dalam pilkada. Juga soal urgensi keberadaan Hukum Acara Sengketa Pemilu di pengadilan, terutama mengenai sengketa pencalonan. Ditambah lagi

pentingnya penyesuaian (penurunan) jumlah syarat dukungan formal bagi pasangan calon independen untuk mendorong munculnya calon-calon alternatif bagi masyarakat dan pengaturan soal 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 praktik politik uang, dan pengaturan sanksi pidana di UU Pilkada.

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

Kelima, terkait dengan pemungutan suara, pentingnya akses menuju TPS maupun di dalam TPS, yang dapat dijangkau kelompok rentan, pengaturan sistem noken di Papua, dan perlu dipikirkannya kemungkinan pemungutan suara secara elektronik (*e-voting*) sebagai solusi pemilih yang berdomisili di luar wilayah domisilinya.

Keenam, pengaturan anggaran pilkada yang ditentukan melalui pemerintah pusat, bukan 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.

B. Imparsialitas dan Profesionalitas Penyelenggara Pilkada

Masalah imparsialitas dan profesionalitas penyelenggara pilkada menjadi salah satu penentu keberhasilan pelaksanaan pilkada. Untuk itu, peningkatan

integritas, konsistensi, dan ketaatan penyelenggara pilkada terhadap aturan dan prosedur yang telah ditetapkan, menjadi isu yang sangat penting. Hal ini sangat berpengaruh pada potensi terjadinya penundaan pelaksanaan pemungutan suara, manipulasi, dan konflik horizontal.

C. Perbaikan Kegiatan Pemantauan Pilkada oleh Komnas HAM

Pertama, perlu adanya Panduan Pemantauan Pelaksanaan Pilkada yang Berbasis Hak Asasi Manusia. Panduan ini nantinya diharapkan dapat diterapkan oleh mitra-mitra Komnas HAM sejak proses sebelum, saat pelaksanaan, dan setelah pilkada.

Kedua, agar Komnas HAM dapat memastikan prinsip penghormatan HAM menjadi bagian dari pelaksanaan pilkada di Indonesia.

Ketiga, pengefektifan kerja-kerja mitra Komnas HAM dalam kegiatan pemantauan pilkada.

Keempat, jaminan keberlanjutan program kerja sama dengan penyelenggara pemilu/pilkada.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU

Komnas HAM (2014), *Laporan Hasil Pemantauan dan Penyelidikan Pemenuhan Hak Konstitusional Warga Negara Dalam Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden 2014*, Jakarta : Komnas HAM.

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 Geneve: United Nations.

Global Commission on Elections (2012)*, Democracy and Security.*

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang Ratifikasi *International Covenan on Civil and Politic Right*

UU Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2012 Perubahan Keempat Atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah

Undang Undang Nomor 8 Tahun 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.

Undang-Undang UU Nomor 10 Tahun 2016

Peraturan KPU Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pencalonan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota, ditetapkan pada 12 Mei 2015.

Peraturan KPU Nomor 12 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Peraturan KPU Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pencalonan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota, ditetapkan 14 Juli 2015.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013.

Melalui Putusan Perkara No.100/PUU-XIII/2015.

Karya Ilmiah/Hasil Penelitian/Laporan/Jurnal/Artikel

Irvan Mawardi (2010), *Problem Tenggang Waktu UU PTUN dalam Penyelesaian Perkara Pilkada*. http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt4d1abba651daf/problem-tenggang-waktu-uu-ptun-dalam-penyelesaian-perkara-pilkada-brioleh-irvan-mawardi.

Muhamad Saleh, (2015), *Legalitas PKPU tentang Penundaan Pilkada menurut UU No 12/2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*. http://pukapaku.com/legalitas-pkpu-tentang-penundaan-pilkada-menurut-uu-12-tahun-2011-tentang-pembentukan-peraturan-perundang-undangan.

Internet

Berita Satu *"KPU Diminta Akomodasi Hak Pilih Buruh Migran Dalam Pilkada"*, diakses melalui www.beritasatu.com diakses pada 28 Desember 2015.

BNP2TKI (Desember 2015) *"Data Penempatan Dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia Tahun 2015"*, Desember 2015, diakses melalui www.bnp2tki.go.id pada 5 Januari 2016 pukul 16.00 WIB.

Detik, (4 Januari 2016) *"Sambangi Bawaslu, MenPANRB Terima Laporan 56 Pelanggaran PNS di Pilkada",* yang diakses melalui detik.com pada 5 Januari 2015 pukul 19.00 WIB.

Komisi Pemilihan Umum RI, "*Kelompok disabilitas terbagi dalam beberapa kategori, yakni: (1) Tuna Daksa, (2) Tuna Netra, (3) Tuna Rungu/Wicara, (4) Tuna Grahita, (5) Disabilitas lainnya*, https://data.kpu.go.id/dpt2015.php.

Lensa Indonesia, *"21 Ribu TKI Asal Ponorogo Tak Bisa Nyoblos Pilkada 2015"* dapat diakses melalui http://www.lensaindonesia.com/2015/04/04/ pada 5 Januari 2015 pukul 17.00 WIB.

Liputan 6 (29 Juli 2015) *"Kantor KPU Manggarai Barat NTT Dirusak"*, diakses dari: http://news.liputan6.com/read/2281588/kantor-kpu-manggarai-barat-ntt-dirusak, pada tanggal 30 Desember 2015 pukul 15.30 WIB.

Merah Putih, "*Pilkada Serentak, Orang Gila Tidak Punya Hak Pilih",* diakses melalui www.merahputih.com.

Metronews (20 April 2015), *"Kapolri Sebut Pilkada Serentak Lebih Rawan Konflik Ketimbang Pilpres*," diakses dari http://news.metrotvnews.com/read/2015/04/20/388555/kapolri-sebut-pilkada-serentak-lebih-rawan-konflik-ketimbang-pilpres, pada tanggal 30 Desember 2015 pukul 10.00 WIB.

Metro Manado (12 Desember 2015) "Penundaan Pilkada Serentak Kota Manado, KPU Harus Dituntut Pidana", diakses dari: http://www.metromanado.co.id/2015/12/penundaan-pilkada-serentak-kota-manado.html, pada tanggal 29 Desember 2015 pukul 19.25 WIB.

Kompas, *"Masyarakat Mulai Aktif Laporkan Politik Uang"*, http://print.kompas.com/baca/2015/12/10/ Masyarakat-Mulai-Aktif-Laporkan-Politik-Uang

KPU Provinsi Sumatera Utara (2 Desember 2016), "*Presiden Tetapkan 9 Desember Sebagai Hari Libur Nasional"*, 2 Desember 2015, diakses dari: http://KPU-sumutprov.go.id/wp/?p=2184, tanggal 29 Desember 2015 pukul 15.56 WIB.

Palapanews, *"Pilkada Serentak Rawan Konflik Sosial", 30 Agustus 2015*", diakses dari: http://palapanews.com/2015/08/30/ pilkada-serentak-rawan-konflik-sosial/pada tanggal 30 Desember 2015 pukul 10.00 WIB.

RRI (15 Desember 2015) "*Pilkada Semakin Dekat ,Tiga Pasangan calon Bupati Sintang Berlomba Rebut Hati Rakyat*", diakses pada 28 Desember 2015 pukul 20.00 WIB.

Sindonews, (11 Desember 2015) *"Pilkada Kepri, PDIP Sinyalir TNI Terlibat Politik Praktis"*, diakses dari: http://daerah.sindonews.com/read/1068774/174/pilkada-kepri-pdip-sinyalir-tni-terlibat-politik-praktis-1449837249, pada 30 Desember 2015 pukul 16.40 WIB.

Sultimpos, *"Protes, Pendukung Calon Bupati Pukuli Ketua KPU Toli-Toli"*, diakses dari: http://www.sultimpost.com/2015/08/protes-pendukung-calon-bupati-pukuli.html, pada 30 Desember 2015 pukul 14.50 WIB.

Tempo (9 November 2015), *"Kampanye, Cabup Dompu Dilempari Batu"*, diakses dari: http://pilkada.tempo.co/read/news/2015/11/09/304717044/ kampanye-calon-bupati-dompu-dilempar-batu, pada 30 Desember 2015 pukul 15.55 WIB.

Tempo, (20 Desember 2016) *"Kantor Gubernur Kalimantan Utara Dibakar, 18 Orang Diperiksa,"* diakses dari: http://nasional.tempo.co/read/news/2015/12/20/058729242/kantor-gubernur-kalimantan-utara- dibakar-18-orang-diperiksa, pada tanggal 30 Desember 2015 pukul 15.40 WIB.

Tempo, *"Pilkada Serentak, Politik Uang Ditemukan di 27 Daerah"*, http://pilkada.tempo.co/read/news/ 2015/12/09/ 304726342/pilkada-serentak-politik-uang-ditemukan-di-27-daerah

Viva News (28 Desember 20150 *"TKI Tidak Bisa Mencoblos di Pilkada Serentak"*, diakses melalui http://nasional.news.viva.co.id

Warta Jurnalis (2 Desember 2016) *"Sintang Gelar Dialog Lintas Etnis",* diakses pada 4 Januari 2016 pukul 11.00 WIB.