

**PELAKSANAAN KAMPANYE PEMILIHAN KEPALA DAERAH (PILKADA) DALAM
PERSPEKTIF HAK ASASI MANUSIA
(Studi Kasus di Provinsi Kalimantan Barat)**

*THE LOCAL ELECTION CAMPAIGN FROM A HUMAN RIGHTS PERSPECTIVE
(Case Study Local Election In West Kalimantan)*

Okky Chahyo Nugroho¹

Badan Penelitian dan Pengembangan Hak Asasi Manusia
Pusat Litbang Hak-hak Sipil dan Politik Kementerian Hukum dan HAM
Jl. H.R. Rasuna Said Kav. 4-5, Kuningan Jakarta Selatan 12940
Email : okies_ham@yahoo.com

(Naskah diterima : 11/4/2014, direvisi :5/12/2014, disetujui : 5/12/2014)

Abstract

Election is the momentum for the community to voice communication rights are implemented through political campaigns . Politics in the election campaign is one important step in the implementation of procedural democracy . In practice , political campaigns are conducted in some areas yet despite the sentiments which tend to be discriminatory . Issues raised in this study is how the picture of the practice of regional head election campaigns (elections) in West Kalimantan ; picture of how the election campaign nuanced pattern of human rights; how the efforts of the government and election organizers in addressing and preventing practices that are not nuanced human rights campaign . The purpose of research is to describe the practice of election campaigns that occurred in the province of West Kalimantan and the factors supporting the election campaign nuanced discrimination ; obtain a pattern of human rights nuanced election campaign ; know the government's efforts in addressing and organizing election campaign practices are not nuanced human rights . As for the substance of human rights that the boundaries in this study include : the right not to be treated in a discriminatory manner in the course of the campaign . The method used in this study using a qualitative approach to the descriptive nature of the research . Techniques of data analysis and information gathered from informants and interviewees then performed a qualitative analysis of the substance , context , and the relationship between the audience campaigners from the aspect of human rights. Based on field data still use the election campaign practices of political identities (ethnic , religious , and regional) as a strategy in the campaign . Elements of the campaign include dilakukan substance , context , and relationships in the campaign was marred by discrimination regionalism , ethnicity , and religion to seek public sympathy.

Keywords : *campaign , local elections , human rights*

Abstrak

Pemilu merupakan momentum bagi masyarakat dalam menyuarakan hak-hak komunikasinya yang diterapkan melalui kampanye politik. Kampanye politik dalam pemilu merupakan salah satu tahapan penting dalam pelaksanaan demokrasi prosedural. Pada praktiknya, kampanye politik yang dilakukan di beberapa daerah belum terlepas dari adanya sentimen-sentimen yang cenderung bersifat diskriminatif. Permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini adalah bagaimanakah gambaran praktik kampanye pemilu kepala daerah (Pilkada) di Provinsi Kalimantan Barat; bagaimanakah gambaran pola kampanye pilkada yang bernuansa HAM; bagaimanakah upaya pemerintah dan penyelenggara pilkada dalam mengatasi dan mencegah praktik-praktik kampanye yang tidak bernuansa HAM. Tujuan penelitiannya adalah untuk mengetahui gambaran praktik kampanye pilkada yang terjadi di Provinsi Kalimantan Barat dan faktor pendukung terjadinya kampanye pilkada yang bernuansa diskriminasi; memperoleh gambaran pola kampanye pilkada yang bernuansa HAM; mengetahui upaya pemerintah dan penyelenggara pilkada dalam mengatasi praktik-praktik kampanye yang tidak bernuansa HAM. Adapun substansi HAM yang menjadi batasan dalam penelitian ini meliputi: hak untuk tidak diperlakukan secara diskriminatif pada saat pelaksanaan kampanye. Metode yang dipakai dalam penelitian dengan menggunakan pendekatan kualitatif dengan sifat penelitian deskriptif. Teknik analisa data dan informasi yang dikumpulkan dari informan dan narasumber kemudian dilakukan analisis secara kualitatif terhadap substansi, konteks, dan relasi antara pelaku kampanye dengan audiens dari aspek HAM. Berdasarkan data lapangan praktik kampanye pilkada

1 Peneliti di Balitbang HAM Kementerian Hukum dan HAM.

masih menggunakan politik identitas (suku, agama, dan kedaerahan) sebagai strategi dalam berkampanye. Unsur kampanye yang dilakukan meliputi substansi, konteks, dan relasi dalam kampanye masih diwarnai dengan diskriminasi kedaerahan, kesukuan, dan agama untuk mencari simpati masyarakat.

Kata kunci: kampanye, pemilihan kepala daerah, hak asasi manusia

PENDAHULUAN

Latar Belakang

Pemilu merupakan momentum bagi masyarakat dalam menyuarakan hak-hak komunikasinya yang diterapkan melalui kampanye politik. Kampanye politik dalam pemilu merupakan salah satu tahapan penting dalam pelaksanaan demokrasi prosedural. Dalam tahapan ini, seorang calon pemimpin memiliki kesempatan untuk mempromosikan diri sekaligus mendekati diri pada rakyat. Namun demikian, pada praktiknya, kampanye politik yang dilakukan di beberapa daerah belum terlepas dari adanya sentimen-sentimen yang cenderung bersifat diskriminatif.²

Makna diskriminasi dalam Undang-Undang Hak Asasi Manusia menghantarkan kita pada pertanyaan tentang normativitas HAM terhadap pelaksanaan kampanye dalam pemilu. Dalam konteks kampanye perlu diperhatikan setidaknya-tidaknya mengenai hak untuk tidak diperlakukan secara diskriminatif. Dalam konteks ini, pembatasan yang sangat relevan terhadap hak-hak tersebut tersurat dalam Pasal 20 ayat (2) Kovenan Internasional Hak-hak Sipil dan Politik, yang mengatur bahwa, “segala tindakan yang menganjurkan kebencian atas dasar kebangsaan, ras atau agama yang merupakan hasutan untuk melakukan diskriminasi, permusuhan

atau kekerasan harus dilarang oleh hukum.”

Praktik kampanye yang bernuansa diskriminasi atas dasar etnis yang terjadi dalam proses Pemilihan Gubernur DKI Jakarta pada tahun 2012 merupakan fenomena gunung es dalam praktik demokrasi di Indonesia, mengingat politik di ibukota merupakan barometer bagi politik di daerah-daerah lainnya. Dugaan terhadap musisi Rhoma Irama atas kampanye yang bernuansa diskriminasi terhadap salah satu calon pasangan gubernur tersebut langsung diproses oleh Panitia Pengawas Pemilu DKI Jakarta, yang kemudian memutuskan bahwa yang bersangkutan tidak sedang melakukan kampanye politik.³

Pola kampanye diskriminatif yang digunakanpun beragam, mulai dari media sosial, poster, sampai pada ceramah keagamaan. Terkait hal tersebut, data kualitatif yang didapatkan dalam penelitian Puslitbang Hak-Hak Sipil dan Politik pada tahun 2011 tentang pendidikan politik bagi masyarakat menggambarkan bahwa terdapat banyak praktik politik yang bernuansa diskriminasi, namun tidak serta merta berujung pada proses judicial (baik berupa pelanggaran pemilu atau dalam bentuk pidana umum). Hal tersebut tercermin dari peta politik di daerah Kalimantan Barat, Sumatera Utara, serta Nanggroe Aceh Darussalam. Sebagai contoh, di Provinsi Kalimantan Barat, data menggambarkan bahwa pembagian kekuasaan pemerintah di wilayah tersebut sangat bersifat etnosentris (antara suku Dayak dan Melayu), yang tentu saja isu demikian menjadi materi dalam kampanye pemilu.⁴ Selain itu, penelitian yang dilakukan oleh Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia bersama *Max Planck Institute for Social Anthropology* menemukan bahwa praktik politik

3. “Panwaslu: Rhoma Irama Tak Kampanye”, *Republika Online*, 12 Agustus 2012, <http://www.republika.co.id/berita/menju-jakarta-1/news/12/08/12/m8n40t-panwaslu-rhoma-irama-tak-kampanye> (diakses 31 Januari 2013).

4. Puslitbang Hak-Hak Sipil dan Politik, *Peran Partai Politik dalam Memberikan Pendidikan Politik bagi Masyarakat*, Badan Penelitian dan Pengembangan HAM, 2011, hlm. 118-119.

2. Pesta Demokrasi di Indonesia: Perjuangan Tanpa Henti Menuju Demokrasi Substansial tersedia di: (online) <http://politikana.com/blog/2009/06/pesta-demokrasi-di-indonesia-perjuangan-tanpa-henti-menuju-demokrasi-substansial.html>

yang bernuansa keagamaan dan kedaerahan, yang cenderung bersifat diskriminatif, juga ditemukan di daerah Manokwari, Lombok, Ambon, dan Sulawesi Utara⁵

Pendekatan secara legal tentu saja tidak secara langsung dapat memecahkan problematika tersebut, karena masih terdapat banyak celah yang dapat dijadikan peluang untuk melakukan kampanye yang bernuansa diskriminasi. Hal tersebut misalnya tercermin pada Pasal 86 ayat 1 (c) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang mengatur bahwa, “pelaksana, peserta, dan petugas kampanye dilarang menghina seseorang, agama, suku, ras, golongan, calon dan/atau peserta pemilu yang lain”. Pembacaan terhadap aturan tentang kampanye tersebut tentu belum sepenuhnya secara substansial sejalan dengan normatifitas HAM sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, serta berbagai perjanjian internasional yang telah disahkan oleh Indonesia, yang telah menggariskan terminologi diskriminasi secara rinci.⁶ Perlu ditekankan pula

5. Martin Ramstedt dkk (ed.), *Kegagalan Identitas: Agama, Etnisitas, dan Kewarganegaraan pada Masa Pasca-Orde Baru*, Jakarta, Grasindo, 2012. Selain itu, isu penggunaan suku, agama, ras, dan golongan dalam pemilihan kepala daerah juga ditemukan baru-baru ini dalam Pemilihan Kepala Daerah Kabupaten Kapuas, Kalimantan Tengah. Lihat <http://regional.kompas.com/read/2012/10/26/15550685/Isu.SARA.Dalam.Pilkada.Kapuas.Dikecam>, diakses 29 Oktober 2012.

6. Dalam Konvensi Internasional Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Ras misalnya, disebutkan istilah “diskriminasi ras” sebagai segala bentuk perbedaan, pengecualian, pembatasan, atau pengutamaan berdasarkan ras, warna kulit, keturunan atau kebangsaan atau sukubangsa, yang mempunyai maksud atau dampak meniadakan atau merusak pengakuan, pencapaian atau pelaksanaan, atas dasar persamaan, hak asasi manusia dan kebebasan dasar dalam bidang politik, ekonomi, sosial, budaya atau bidang kehidupan masyarakat yang lain.

dalam hal ini, bahwa nuansa diskriminasi yang dibawa dalam sebuah kampanye politik tentunya akan memiliki pengaruh terhadap perilaku masyarakat umum sebagai pemilih. Kebijakan desentralisasi saat ini juga memberikan peran dalam penggunaan politik identitas di berbagai daerah. Semangat kedaerahan yang diikuti dengan karakteristik serta kekhasan masyarakat masing-masing daerah, memiliki potensi untuk dipergunakan sebagai komoditas politik yang cenderung diskriminatif. Akibat logis dari hal tersebut ialah memburuknya demokrasi yang sedang dibangun bangsa ini, mengingat diskriminasi, dalam bentuk apapun, mencederai HAM.

Mengingat terdapat berbagai hak yang saling berkaitan dalam konteks kampanye, maka dibutuhkan sebuah pendekatan HAM agar mendapatkan pemahaman yang lengkap tentang praktik kampanye yang bernuansa HAM dalam proses demokrasi di Indonesia. Pendekatan tersebut patut diuraikan ke dalam tiga aspek penting dalam kampanye, yakni: substansi kampanye, konteks, dan relasi antara pelaku kampanye dengan audiens.

Rumusan Masalah

1. Bagaimanakah gambaran praktik kampanye pemilihan kepala daerah (Pilkada) di Provinsi Kalimantan Barat?
2. Bagaimanakah gambaran pola kampanye pilkada yang bernuansa HAM?
3. Bagaimanakah upaya pemerintah dan penyelenggara pilkada dalam mengatasi dan mencegah praktik-praktik kampanye yang tidak bernuansa HAM?

Tujuan

1. Untuk mengetahui gambaran praktik kampanye pilkada yang terjadi di Provinsi Kalimantan Barat dan faktor pendukung terjadinya kampanye pilkada yang bernuansa diskriminasi.

2. Untuk memperoleh gambaran pola kampanye pilkada yang bernuansa HAM.
3. Untuk mengetahui upaya pemerintah dan penyelenggara pilkada dalam mengatasi praktik-praktik kampanye yang tidak bernuansa HAM.

Ruang Lingkup

Pemilu dalam penelitian ini, mengikuti pengertiannya secara normatif, ialah: sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945". Selanjutnya, kampanye meliputi setiap "kegiatan Peserta Pemilu untuk meyakinkan para Pemilih dengan menawarkan visi, misi, dan program Peserta Pemilu". Pada tataran praktis, terdapat tiga aspek dalam kegiatan kampanye ini yang dapat dirinci dan dianalisis lebih lanjut melalui penelitian, yakni: (i) substansi, (ii) konteks, dan (iii) relasi antara pelaku kampanye dengan audiens. Terhadap ketiga elemen tersebut, penelitian ini akan mengambil perspektif berdasarkan aturan serta prinsip yang dikenal dalam norma HAM. Adapun substansi HAM yang menjadi batasan dalam penelitian ini meliputi: hak untuk tidak diperlakukan secara diskriminatif pada saat pelaksanaan kampanye.

Metode Penelitian

1. Pendekatan dan Sifat

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan sifat penelitian deskriptif. Adapun pendekatan kualitatif dipilih dengan pertimbangan bahwa komponen dalam tema penelitian memerlukan kualitas dan analisis data yang dapat menggambarkan perilaku serta

preferensi tiap kader partai politik dalam praktik kampanye pemilu dalam kaitannya dengan isu diskriminasi. Selain itu, penelitian ini berupaya menggambarkan pola kampanye yang bernuansa HAM melalui pendekatan HAM khususnya hak sipil dan politik. Penelitian ini berusaha untuk menemukan langkah-langkah yang perlu dilakukan oleh pemerintah dan penyelenggara pilkada dalam mencegah terjadinya kampanye pemilu yang tidak bernuansa HAM.

2. Teknik Pengumpulan Data

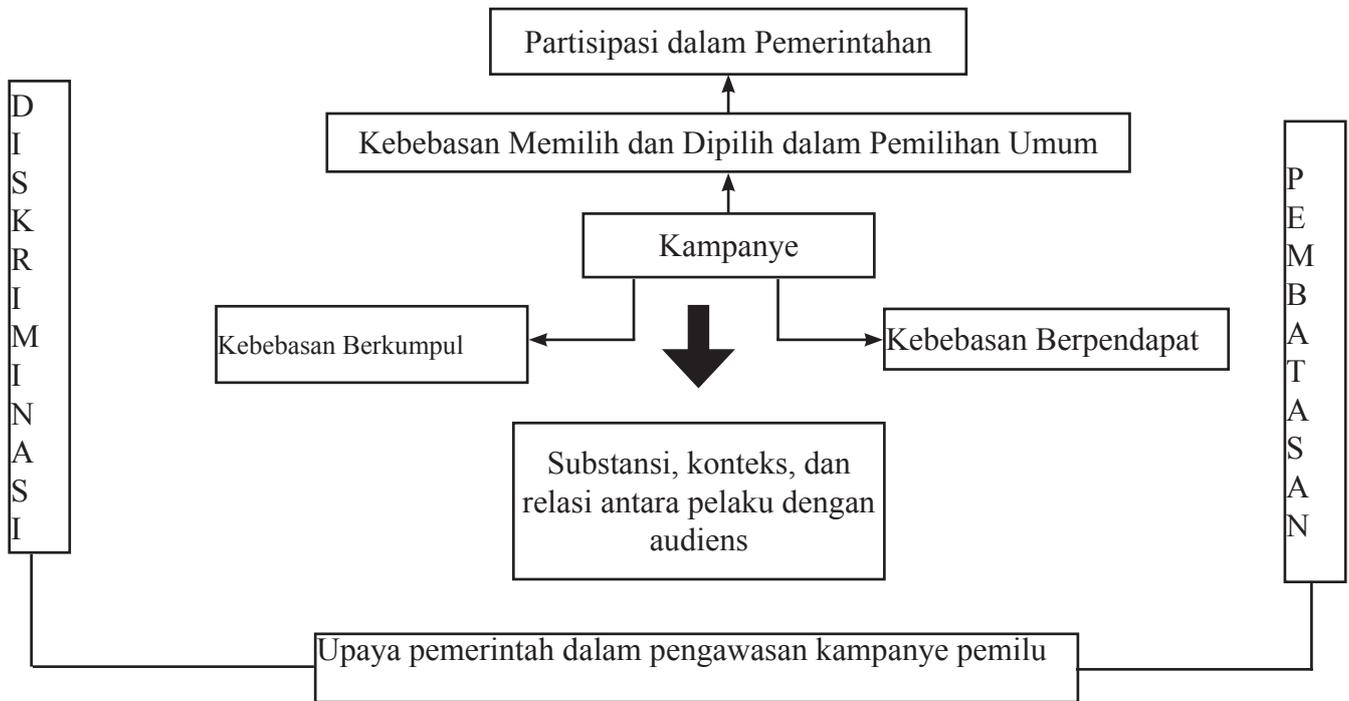
Pengumpulan data primer dilakukan dengan mewawancarai informan dan narasumber yang berkompeten dalam pelaksanaan kampanye pemilu. Informan dibagi ke dalam beberapa kelompok, yaitu: 1.) Penyelenggara pemilu yang meliputi: KPU, KPU provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota; Bawaslu, Bawaslu provinsi, dan Panwaslu Kabupaten/Kota. 2.) Pelaksana kampanye yang meliputi: partai politik, dan 3.) Tokoh agama/masyarakat dan LSM.

Adapun narasumber dalam penelitian ini meliputi: 1.) Akademisi di bidang ilmu politik dan pemerintahan; dan 2.) Pemerintah Daerah (khususnya: Badan Kesatuan Bangsa, Politik, dan Perlindungan Masyarakat). Selain itu, data sekunder yang dikumpulkan dalam penelitian ini digunakan sebagai pelengkap guna menganalisa hasil penelitian lapangan.

3. Teknik Analisis Data

Dari data dan informasi yang dikumpulkan dari informan dan narasumber kemudian dilakukan analisis secara kualitatif terhadap substansi, konteks, dan relasi antara pelaku kampanye dengan audiens dari aspek HAM. Untuk memperoleh hasil analisis yang tajam maka digunakan teknik triangulasi data yaitu proses cek ulang antara satu sumber dengan sumber lainnya. Melalui proses

ini ditemukan beberapa kemungkinan seperti koherensi satu sumber dengan sumber lainnya atau bertolak belakang satu sumber dengan sumber lainnya atau juga antara satu dengan



Gambar 1
Alur Pikir

yang lain berbeda tetapi tidak bertentangan. Terhadap data yang ada, penelitian ini menggunakan norma dan prinsip HAM sebagai pisau analisis dalam membedah fenomena yang ada.

Kerangka Pikir

Pasal 28 D ayat 3 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menggariskan bahwa “Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan”. Kesempatan yang sama tersebut menghendaki adanya kebebasan dalam berkumpul dan

mengemukakan pendapat dalam kampanye pemilu, serta hak untuk memilih dan dipilih dalam pemilu yang adil (*fair election*). Dalam perspektif demokrasi prosedural, proses kampanye merupakan elemen penting dalam pemilu dan jaminan terhadap proses ini akan memberikan pengaruh terhadap individu dalam menentukan pilihannya secara bebas.

Pasal 1 angka 29 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum mendefinisikan Kampanye Pemilu sebagai “Kegiatan Peserta Pemilu untuk meyakinkan para Pemilih dengan menawarkan visi, misi, dan program Peserta Pemilu.” Lebih lanjut, pelaksanaan kampanye pemilu patut pula diletakkan

dalam konteks proses pendidikan politik bagi masyarakat umum.⁷ Dalam perspektif hak asasi manusia, di dalam proses pemilu, terdapat hak-hak asasi manusia yang saling berkaitan satu sama lain, yakni: hak atas kebebasan berkumpul dan hak atas kebebasan berpendapat serta hak memilih dan dipilih. Namun demikian dalam kampanye pemilu, hak berpendapat dibatasi oleh beberapa ketentuan hak asasi manusia, seperti Pasal 19 ayat (3) Kovenan Internasional Hak-Hak Sipil dan Politik, yaitu kebebasan berpendapat dibatasi dengan menghormati hak atau nama baik orang lain. Selain itu, dalam Pasal 20 ayat 2 Kovenan, ditegaskan bahwa segala tindakan yang menganjurkan kebencian atas dasar kebangsaan, ras, atau agama yang merupakan hasutan untuk melakukan diskriminasi, permusuhan, atau kekerasan harus dilarang oleh hukum.

Dalam praktik di beberapa daerah, kebebasan berpendapat dalam kampanye kerap digunakan dalam nuansa yang diskriminatif seperti tersebut di atas. Adapun sifat diskriminatif dalam hal ini, sejalan dengan definisi dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, diartikan sebagai “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 individual maupun kolektif dalam bidang politik, ekonomi, hukum, sosial, budaya, dan aspek kehidupan lainnya”.

Terhadap fenomena diskriminasi yang terkandung

7. Lihat Pasal 77 UU No. 8 Tahun 2012 dan Pasal 11 ayat 1 UU No.2 Tahun 2008 tentang Partai Politik.

dalam proses kampanye dalam pemilu, negara perlu menerapkan batas-batas yang menjadi acuan dalam mencegah terjadinya diskriminasi dalam politik nasional. Namun demikian, batas-batas tersebut juga wajib patuh pada norma-norma hak asasi manusia yang ada, sehingga tidak mencederai kebebasan yang dimiliki oleh tiap-tiap individu.

HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Praktik Kampanye Pilkada di Kalimantan Barat

Gambaran pelaksanaan kampanye di Provinsi Kalimantan Barat dapat dilihat melalui pelaksanaan pemilihan gubernur dan wakil gubernur pada tahun 2012. Peserta pemilu gubernur dan wakil gubernur diikuti oleh 4 (empat) pasangan calon, sebagaimana tampak dalam tabel berikut:

TABEL 1
Daftar Nama Calon Gubernur/Wakil Gubernur Kalimantan Barat 2012

No. Urut	Calon Gubernur	Calon Wakil Gubernur
1	Drs. Cornelis, MH	Drs. Christiandy Sanjaya, SE, MM
2	H. Armyn Ali Anyang	Ir. H. Fathan Rasyid, MAg
3	H. Morkes Effendi, SPd	Ir. H. Burhanuddin A. Rasyid
4	Drs. H. Abang Tambul Husin	Pd. Barnabas Simin, MPdK

Sumber: <http://kalbar.kpu.go.id/>

Gubernur terpilih berasal dari nomor urut 1, Drs. Cornelis, MH dengan wakil Drs. Christiandy Sanjaya, SE, MM.

Adapun rekapitulasi jumlah pemilih terdaftar pemilu Kepala Daerah/Gubernur dan Wakil Gubernur Kalimantan Barat tahun 2012 adalah sebagai berikut:

TABEL 2

Daftar Jumlah Pemilih Gubernur/Wakil Gubernur Kalimantan Barat 2012

No.	Kabupaten /Kota	Jumlah Pemilih			Jumlah TPS
		laki-laki	perempuan	jumlah	
1	Kota Pontianak	207.427	208.498	415.925	1.171
2	Kabupaten Kubu Raya	193.709	187.701	381.410	1.121
3	Kabupaten Pontianak	91.578	89.749	181.327	500
4	Kota Singkawang	79.548	78.651	158.199	425
5	Kabupaten Bengkayang	74.977	69.189	144.166	603
6	Kabupaten Sambas	213.319	207.888	421.207	1.111
7	Kabupaten Landak	130.926	121.013	251.939	949
8	Kabupaten Sanggau	153.040	143.561	296.601	1.101
9	Kabupaten Sekadau	71.135	68.401	139.536	435
10	Kabupaten Sintang	141.887	133.800	275.687	1.027
11	Kabupaten Melawi	72.934	68.500	141.434	484
13	Kabupaten Kapuas Hulu	82.330	79.331	161.661	788
13	Kabupaten Ketapang	175.419	163.056	338.475	1.066
14	Kabupaten Kayong Utara	36.264	34.166	70.430	228
	Jumlah total	1.724.493	1.653.504	3.377.997	11.009

Sumber: <http://kalbar.kpu.go.id/>

Identitas etnik yang multikultural di Kalimantan Barat berdampak langsung dengan politik kekuasaan. Hal tersebut dapat dilihat ketika dimulainya kebijakan desentralisasi dan dilakukannya pemekaran wilayah di Kalimantan Barat. Adanya hubungan antara kebijakan desentralisasi dengan politik identitas dibenarkan oleh Ori Fahriansya, dosen Ilmu Politik dari Universitas Tanjungpura Pontianak. Menurut narasumber, desentralisasi merupakan peluang besar bagi berkembangnya politik identitas. Peluang berkembangnya politik identitas juga dapat terjadi ketika dilakukannya sistem pemilu secara langsung. Politik identitas dalam era otonomi daerah mempengaruhi peta politik bagi peserta pemilu, seperti munculnya isu putra daerah.

Berkaitan dengan masalah politik identitas dalam kampanye pemilu, menurut Zamroni, Kepala Sub Bidang Partai Politik dan Pemilu, Badan Kesatuan Bangsa Provinsi Kalimantan Barat, bahwa secara teoretis politik identitas tidak dapat digunakan. Namun karena tidak ada aturan mengenai politik identitas, maka tidak dapat disalahkan apabila politik identitas digunakan dalam kontestasi politik. Hal serupa juga dikemukakan oleh Nurfitri, dosen Ilmu Politik dari Universitas Tanjungpura Pontianak, bahwa politik identitas merupakan suatu konsep yang idealnya tidak diperbolehkan, namun realitanya sulit untuk dihindari dan sangat subur terjadi di wilayah pedalaman yang memang masyarakatnya masih berada pada tingkat pendidikan yang rendah. Oleh sebab itu, Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Tanjungpura, Pontianak,

Mochtaria, menganggap bahwa sejauh politik identitas tidak menghinakan kelompok lain, maka politik identitas dapat dibenarkan. Pencitraan identitas memiliki nilai jual yang tinggi, oleh karena lebih lanjut dikemukakan bahwa politik identitas merupakan modal dalam berkampanye.

Dalam pelaksanaan kampanye pemilu kepala daerah/gubernur pada September 2012 lalu Partai Demokrat memiliki strategi dalam metode dengan lebih mengarah pada figur calon, baik berdasarkan pendidikan maupun popularitas. Pelaksanaan kampanye pemilu kepala daerah/gubernur lalu secara umum telah sesuai aturan dan cukup lancar karena telah ada koordinasi dengan peserta dan *stakeholder* seperti aparat keamanan, media massa, organisasi masyarakat, tokoh masyarakat, dan beberapa instansi terkait. Koordinasi juga dilakukan dengan mengadakan kesepakatan secara tertulis antara tim peserta kampanye, partai politik, Bawaslu Provinsi, dan KPU. Kalaupun terdapat pelanggaran, umumnya berupa pemberitaan dari media massa dan pelanggaran yang bersifat teknis seperti pelanggaran pemasangan atribut yang melanggar hak pribadi seseorang, pemasangan atribut di tempat ibadah, pelanggaran lalu lintas, pelanggaran mengajak anak dalam kampanye, dan sebagainya. Khusus mengenai pemasangan spanduk, terkadang terdapat spanduk yang mengganggu ketertiban umum karena menurut informan dari DPD Demokrat, pemasangan spanduk belum terdapat aturan yang pasti, sehingga terdapat spanduk yang berukuran besar karena adanya kemampuan finansial dari calon. Dalam kampanye pemilu umumnya terdapat beberapa hambatan teknis berupa

luas wilayah, tingkat pendidikan rendah, dan biaya kampanye tinggi. Secara umum, kampanye pemilu kepala daerah/gubernur tahun 2012 tidak menemui hambatan yang berarti, dibandingkan dengan kampanye pemilu pada tahun 2004 dan 2009, dimana pada saat itu jumlah partai politik cukup banyak dan lemahnya koordinasi di antara penyelenggara pemilu dan partai politik.

Bawaslu Provinsi juga menjelaskan bahwa menurut data yang ada, pelaksanaan kampanye pada pemilu kepala daerah tahun 2012 masih terdapat beberapa pelanggaran, seperti melakukan kampanye pemilu di masa tenang, pelanggaran dari media massa, dan pelanggaran kampanye yang menganut diskriminasi SARA.

2. Kampanye Pilkada yang Bernuansa HAM

Sebagai negara demokrasi yang menjunjung tinggi HAM, tentunya dituntut untuk mewujudkan kampanye pemilu yang bersifat lebih mengutamakan aspek HAM. Kampanye pemilu yang bernuansa HAM dikemukakan oleh beberapa informan yang berasal dari berbagai elemen. Sebagian besar berpendapat bahwa kampanye pemilu yang bernuansa HAM adalah kampanye yang sesuai dengan norma-norma, tata kehidupan bermasyarakat dan aturan-aturan yang telah ditetapkan. Kampanye yang bernuansa HAM merupakan kampanye dialogis dengan keterlibatan masyarakat secara sadar, dan memberikan pendidikan politik bagi masyarakat. Sebagai contoh, melakukan orasi kampanye yang jujur, dimana janji dalam orasi tersebut wajib untuk ditepati. Contoh lain diantaranya melakukan orasi kampanye dengan lebih mendidik dan tidak dengan hiburan semata. Namun terdapat juga pendapat yang mengemukakan bahwa kampanye pemilu yang bernuansa HAM adalah kampanye

yang tidak banyak mengalami pelanggaran, baik itu pelanggaran seperti ketertiban berlalu lintas, pelanggaran dalam membawa anak, dan sebagainya. Hal ini menggambarkan bahwa masyarakat masih kurang paham akan pengertian HAM yang sebenarnya.

Jika ditelaah lebih lanjut, kampanye pemilu yang bernuansa HAM diharapkan merupakan kampanye yang jauh dari kampanye hitam (*black campaign*) dan kampanye negatif (*negative campaign*). Hal tersebut adalah sebagai upaya agar tidak terjadi pelanggaran HAM seperti hak memilih dan bebas dari perlakuan diskriminasi. Adapun pengertian dari kedua jenis kampanye ini berbeda, *black campaign* merupakan kampanye yang menjelek-jelekan lawan dimana isu yang disampaikan belum terbukti kebenarannya, sedangkan *negative campaign* merupakan kampanye yang juga menjelek-jelekan lawan namun telah terbukti bahwa isu yang disampaikan adalah benar/sesuai fakta. *Black campaign* pada umumnya tidak saja merupakan kampanye yang menjelek-jelekan lawan, namun juga memanfaatkan kelemahan pengetahuan politik masyarakat bawah untuk mudah dipengaruhi/dihasut/disuap/diimingi sesuatu.

Menurut Nurfitri, politik identitas masuk sebagai kategori baik *black campaign* maupun *negative campaign*. Penggunaan politik identitas dalam kampanye pemilu dilatarbelakangi dengan kalkulasi jumlah peserta pemilu berdasarkan identitas untuk menganalisis kekuatan. Dengan demikian isu-isu menyangkut etnis dan sebagainya akan diangkat. Sebagai contoh upaya partai politik mengkalkulasi etnis di wilayah tertentu untuk

selanjutnya mengangkat isu, dengan demikian politik identitas dapat dikategorikan sebagai *black campaign* dan *negative campaign*. Pendapat tersebut dikuatkan dengan pernyataan Zamroni, bahwasanya partai politik harus dapat menjalankan fungsi sebagaimana mestinya melalui politik yang santun dengan mendidik masyarakat untuk cerdas berpolitik

Black campaign dan *negative campaign* kerap dilakukan pada kampanye pemilu di Kalimantan Barat melalui politik identitas. Seringkali terjadi upaya dari peserta pemilu untuk menjatuhkan lawan politik melalui penyebaran isu yang bernuansa SARA. Politik identitas terjadi ketika masyarakat belum memahami politik karena rendahnya pendidikan, sehingga politik identitas berada di komunitas tertentu atau dalam kelompok kecil saja. Menurut Ketua Dewan Penasihat Majelis Adat Budaya Melayu Kalimantan Barat, memberikan contoh praktik *black campaign* pada Pemilu Gubernur tahun 2012 adalah adanya paksaan non-fisik (secara halus) berupa pemberian hadiah sehingga masyarakat mengalami hambatan yaitu haknya untuk memilih. Lebih lanjut informan menegaskan bahwa pelanggaran dalam kampanye pemilu berupa *black campaign*, seperti paksaan dalam hak memilih dan adanya diskriminasi tersebut, cenderung terjadi di pedalaman dan bukan di perkotaan.

Black Campaign dan *negative campaign* yang pernah terjadi pada saat kampanye pemilu di Kalimantan Barat dikemukakan oleh salah seorang anggota KPU Provinsi yang pernah menjadi saksi ahli dalam persidangan atas kasus *money politic* kampanye pemilu. Demikian juga disampaikan oleh M dan K,

dari Bawaslu Provinsi, bahwa telah terjadi pelanggaran dalam kampanye pemilu Gubernur/Wakil Gubernur Kalimantan Barat 2012. Lebih lanjut disampaikan bahwa pelanggaran kampanye seperti ini tidak saja terjadi pada waktu pemilihan Gubernur Kalimantan Barat tahun 2012, tetapi juga pada waktu kampanye pemilu Gubernur Kalimantan Barat 2007. Beberapa data lapangan pelanggaran kampanye dalam pemilihan Gubernur Kalimantan Barat baik pelanggaran kampanye hitam (*black campaign*) maupun kampanye negatif (*negative campaign*) seperti tampak dalam tabel di bawah ini :

Sebelum pelaksanaan kampanye pemilu, Bawaslu Provinsi berupaya secara preventif agar tidak terjadi kampanye yang tidak menjunjung tinggi HAM, namun karena adanya politik identitas yang berhubungan dengan budaya masyarakat setempat yang didominasi oleh suku, agama, ras, golongan maupun jenis kelamin, maka pelanggaran kerap terjadi. Bawaslu Provinsi menjelaskan bahwa terdapat tiga pelanggaran kampanye pemilu yang dapat diperoleh melalui temuan, laporan dari pemantau, masyarakat, maupun peserta kampanye. Ketiga pelanggaran tersebut adalah:

- a) Pelanggaran pidana diserahkan ke aparat kepolisian;
- b) Pelanggaran administrasi diserahkan ke

TABEL 3

Data Pelanggaran Kampanye Hitam (*black campaign*) dan Kampanye Negatif (*negative campaign*) Pemilihan Gubernur Kalimantan Barat 2007-2012

No.	Jenis Pelanggaran	Waktu dan Tempat Kejadian	Bentuk dan Tindakan
1.	<i>Money politic</i> berupa pemberian uang oleh salah satu calon kepada sekelompok masyarakat tertentu.	Kampanye pemilu kepala daerah/ gubernur tahun 2012	Laporan dari masyarakat (ada identitas terlapor), dan tindakan selanjutnya dilimpahkan ke kepolisian sebagai pihak yang berwenang
2.	Selebaran yang mendiskriminasi calon gubernur Cornelis.	Kampanye pemilu kepala daerah/ gubernur tahun 2012 di Kabupaten Sanggau	
3.	Tausyiah yang diadakan oleh sekelompok orang dengan mengangkat isu agama salah satu calon.	Kampanye pemilu kepala daerah/ gubernur tahun 2012 di Kabupaten Kubu Raya	
4.	Khotbah saat sholat Jum'at yang mengangkat isu agama salah satu calon.	Kampanye pemilu kepala daerah/ gubernur tahun 2007	
5.	Selebaran, VCD, <i>workshop</i> yang menyarankan untuk tidak memilih salah satu calon karena bukan putra daerah.	Kampanye pemilu kepala daerah/ gubernur tahun 2007	

Sumber: Data diolah oleh Tim Peneliti

- KPU;
- c) Pelanggaran kode etik diserahkan ke Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP).

Apabila pelanggaran bukan merupakan bagian dari ketiga bentuk pelanggaran tersebut di atas, maka pelanggaran tersebut disebut dengan sengketa pemilu, yang penyelesaiannya melalui Mahkamah Konstitusi.

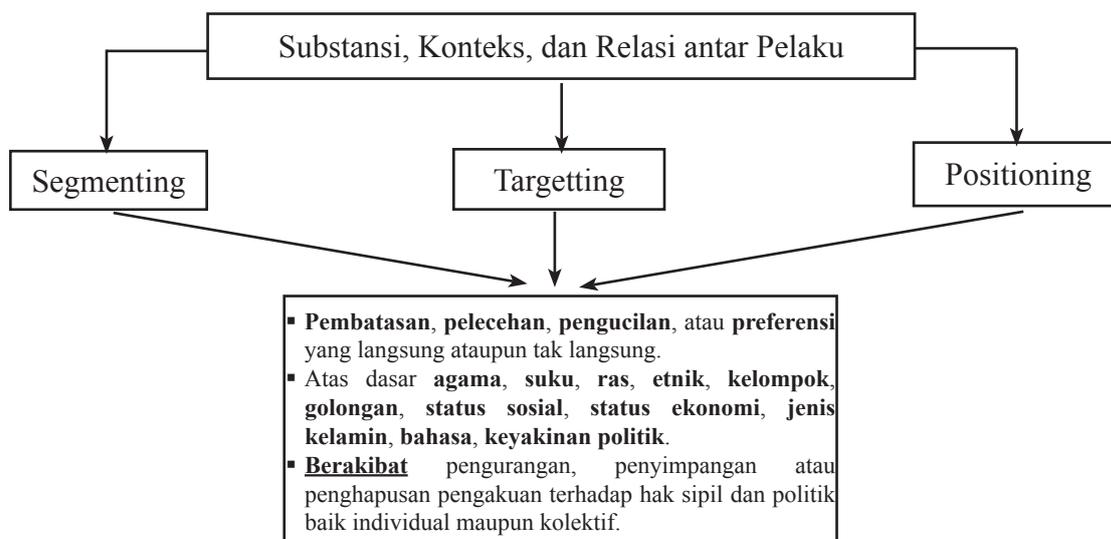
R, selaku Ketua Bawaslu Provinsi mengemukakan bahwa ketika pelanggaran kampanye pemilu dibawa ke jalur hukum, terdapat hambatan dalam penyelesaian. Sebagai contoh kasus bernuansa SARA pada kampanye pemilu kepala daerah/gubernur tahun 2012 lalu terjadi di Kabupaten Sanggau, dimana seorang warga masyarakat melaporkan kejadian tersebut dan telah diselidiki oleh Kejaksaan, namun sampai dengan saat wawancara berlangsung, kasus tersebut belum terselesaikan karena tidak ada batas waktu yang tegas.

Dari data penelitian di Provinsi Kalimantan Barat maka paradigma yang dibangun dalam penelitian ini ialah bahwa nilai HAM dalam kampanye perlu menjadi norma dalam pelaksanaan politik di Indonesia. Selain dalam bentuk peraturan tertulis yang dirumuskan oleh penyelenggara pemilu di atas, pemahaman nuansa HAM dalam kampanye perlu dimiliki oleh aktor politik, terutama partai politik.

Data kualitatif penelitian ini menggambarkan bahwa partai politik telah melakukan berbagai cara dalam mencari simpati masyarakat, dan salah satu upaya adalah dengan memberikan sosialisasi

kepada kader partai dalam berpolitik, memberikan pendidikan politik agar pada pelaksanaan kampanye berjalan dengan santun, sampai pada penerbitan buku pedoman dalam pelaksanaan kampanye.

Pada tataran teknis kampanye, pola praktik dengan mengedepankan politik identitas memang merupakan bagian dari strategi pemasaran politik. Adapun strategi pemasaran politik dalam kampanye dijalankan melalui tiga tahapan, yakni segmentasi, *targeting*, dan *positioning*. Selain itu, aktivitas kampanye membutuhkan manajemen kampanye dalam memenangkan pemilu yang berorientasi pada tiga sektor, yakni ekonomi, simbolik, dan budaya. Tingkat pengetahuan atau pendidikan masyarakat yang kurang dan tingkat sosial ekonomi yang rendah dapat menjadi segmentasi demografis, begitu pula dengan mayoritas agama dan tokoh panutan masuk ke dalam segmentasi agama. Jika telah mantap pada pemilahan segmentasi, maka kampanye dapat melihat target selanjutnya dengan menyesuaikan segala sumber daya untuk kemudian mengatur posisi agar pemilih nantinya dapat memantapkan pilihannya pada calon yang ada. Namun apabila dalam strategi tersebut mengabaikan aspek substansi, konteks, dan relasi yang tidak berdasarkan norma-norma HAM dan cenderung menimbulkan diskriminasi, maka tidak dapat dibenarkan karena merupakan bagian dari pelanggaran terhadap penghormatan HAM.



Gambar 2
Skema Strategi Kampanye dari Perspektif HAM

Dari skema tersebut, partai politik diharapkan akan menjadi *duty bearer* dalam HAM karena secara tidak langsung, partai politik dituntut untuk menjauhkan diri dari praktik diskriminasi yang dapat melanggar HAM. Dengan nuansa HAM sebagai norma bagi partai politik dalam menjalankan strategi kampanye pemilu, diharapkan informasi dan persuasi yang akan diterapkan dalam kampanye akan lebih mencerminkan demokrasi yang substansial, dan tidak hanya melihat masyarakat sebagai komoditas suara semata.

3. Upaya Pencegahan Praktik Kampanye yang Tidak Bernuansa HAM

Upaya dalam mencegah praktik kampanye yang tidak bernuansa HAM dilakukan oleh berbagai pihak, diantaranya keterlibatan tokoh adat dan tokoh agama dalam menetralkan isu SARA. Upaya dari KPU Provinsi adalah membuat pedoman

teknis dan sosialisasi, sedangkan upaya dari Bawaslu meliputi: (i) menyusun program sesuai dengan aturan dalam undang-undang penyelenggara pemilu; (ii) melakukan koordinasi pengawasan dengan pihak terkait seperti kepolisian dan kejaksaan; (iii) melakukan program pengawasan secara terpadu; (iv) sosialisasi baik secara langsung maupun melalui media iklan; (v) *forum group discussion*; (vi) diskusi dengan *stake holder*: Komisi Penyiaran (KPID), Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), pers, organisasi masyarakat, dan partai politik. Disamping upaya tersebut di atas, penegakan hukum pemilu perlu juga mendapat partisipasi dari masyarakat seperti dalam memberikan laporan adanya *black campaign* dan *negative campaign*.

Dari hasil wawancara dengan para informan, diperoleh gambaran kondisi kampanye pemilu di Kalimantan Barat masih belum terlepas dari kampanye pemilu yang tidak bernuansa HAM, seperti adanya diskriminasi

atas kelompok identitas tertentu. Hal ini sebagai akibat dari masih kuatnya politik identitas yang disebabkan oleh rendahnya tingkat pendidikan masyarakat, sehingga mudah dipengaruhi secara politik. Contoh paling nyata menurut FMP, tokoh adat budaya Melayu Kalimantan Barat, terjadi saat kampanye pemilu kepala daerah/gubernur tahun 2012 dimana isu etnis dan agama sangat kental. Kondisi masyarakat yang demikian menggambarkan bahwa masyarakat tidak siap untuk melakukan pemilu secara langsung.

Menurut Ori Fahriansya, dengan kondisi masyarakat yang berpendidikan rendah maka akan mudah dipengaruhi, sehingga pemilu kepala daerah secara langsung menjadi tidak efisien, oleh karena itu perlu dipikirkan kembali pemilu kepala daerah secara langsung. Lebih lanjut menurutnya, pemilu kepala daerah yang ideal di Indonesia dilakukan melalui sistem perwakilan. Sejalan dengan Fahriansya, menurut M, anggota Bawaslu, pemilu langsung akan lebih baik dilakukan pada saat pemilu bupati, sedangkan untuk pemilu kepala daerah/gubernur sebaiknya melalui sistem perwakilan.

Upaya lain yang dapat dilakukan untuk mencegah terjadinya politik identitas dalam masyarakat yang multietnis seperti di Kalimantan Barat adalah melalui pemberian pendidikan multikultural, wawasan kebangsaan dan agama kepada masyarakat tersebut. Peran KPU sangat penting untuk memberikan pendidikan politik bagi masyarakat agar memahami etika dalam memilih sesuai dengan hak pilihnya. Selain

KPU, peran partai politik sesungguhnya sangat penting untuk memberikan pendidikan politik bagi kader partainya dan masyarakat umum. Unsur lain yang tidak kalah penting perannya dalam memberikan pendidikan politik adalah lembaga pendidikan tinggi, mengingat mahasiswa adalah komponen masyarakat yang sangat potensial untuk berpartisipasi dalam pemilihan umum.

KESIMPULAN

1. Provinsi Kalimantan Barat yang menjadi data lapangan diperoleh gambaran bahwa praktik kampanye pilkada masih menggunakan politik identitas (suku, agama, dan kedaerahan) sebagai strategi dalam berkampanye. Penggunaan isu kesamaan daerah, suku, agama antara calon dengan masyarakat calon pemilih sering digunakan dalam kampanye di tengah masyarakat di luar daerah perkotaan.
2. Kegiatan kampanye pilkada berkorelasi positif dengan HAM pada tiga aspek, yakni: (1) hak untuk ambil bagian dalam pemerintahan; (2) hak memilih dan dipilih; dan (3) hak akses yang setara untuk pelayanan publik. Namun dalam pelaksanaannya, tidak sepenuhnya dipenuhi dimana masih terdapat diskriminasi dan kecurangan, baik dalam bentuk kampanye hitam (*black campaign*) maupun politik uang (*money politic*). Pelanggaran administratif mendominasi pelanggaran kampanye pemilu di lokus penelitian seperti kampanye di luar jadwal dan pemasangan alat peraga yang tidak pada tempatnya. Di samping pelanggaran administratif, juga ditemukan pelanggaran pidana seperti fitnah, politik uang, dan keterlibatan PNS.
3. Upaya pemerintah dan penyelenggara pemilu dalam mengatasi dan mencegah praktik kampanye yang tidak bernuansa HAM kurang maksimal

karena masih terdapat permasalahan seperti: (i) ketentuan yang diatur belum menjangkau pelaku pelanggaran kampanye di luar tim kampanye; (ii) pemahaman penyelenggara pemilu dan masyarakat mengenai HAM dalam kampanye masih rendah.

4. Kampanye yang bernuansa HAM adalah kampanye yang substansi, konteks, dan relasinya tidak mencederai unsur diskriminasi, seperti pembatasan, pelecehan, pengucilan, atau preferensi yang langsung ataupun tak langsung atas dasar agama, suku, ras, etnik, kelompok, golongan, status sosial, status ekonomi, jenis kelamin, bahasa, keyakinan politik yang berakibat pengurangan, penyimpangan atau penghapusan pengakuan terhadap hak sipil dan politik baik individual maupun kolektif. Berdasarkan informasi lapangan, unsur kampanye yang meliputi substansi, konteks, dan relasi dalam kampanye masih diwarnai dengan diskriminasi kedaerahan, kesukuan, dan agama untuk mencari simpati masyarakat.

SARAN

1. Revisi Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum yang menyangkut pelaksanaan kampanye agar: (a) dimasukkan prinsip HAM, khususnya unsur diskriminasi, dalam hal substansi, konteks, dan relasi antar pelaku; (b) lama masa kampanye lebih dari 14 (empat belas) hari; (c) biaya kampanye ditanggung oleh negara.
2. Untuk pelaksanaan pemilu ke depan, Penyelenggara Pemilu agar mengeluarkan ketentuan yang membatasi kebebasan informasi, berpendapat, dan berkumpul dalam pelaksanaan kampanye secara proporsional yang tidak melanggar hak individual atau kolektif, seperti

bebas dari diskriminasi atas dasar suku, agama, etnis, jenis kelamin, dan lain sebagainya;

3. Partai Politik berkewajiban untuk memberikan pendidikan politik kepada kader maupun masyarakat agar lebih memahami akan hak untuk dipilih dan memilih secara bebas.

DAFTAR PUSTAKA

Konvensi Internasional Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Ras misalnya, disebutkan istilah “diskriminasi ras” sebagai segala bentuk perbedaan, pengecualian, pembatasan, atau pengutamaan berdasarkan ras, warna kulit, keturunan atau kebangsaan atau sukubangsa, yang mempunyai maksud atau dampak meniadakan atau merusak pengakuan, pencapaian atau pelaksanaan, atas dasar persamaan, hak asasi manusia dan kebebasan dasar dalam bidang politik, ekonomi, sosial, budaya atau bidang kehidupan masyarakat yang lain.

Martin Ramstedt dkk (ed.), *Kegalauan Identitas: Agama, Etnisitas, dan Kewarganegaraan pada Masa Pasca-Orde Baru*, Jakarta, Grasindo, 2012.

Puslitbang Hak-Hak Sipil dan Politik, *Peran Partai Politik dalam Memberikan Pendidikan Politik bagi Masyarakat*, Badan Penelitian dan Pengembangan HAM, 2011.

UU No. 8 Tahun 2012 dan UU No.2 Tahun 2008 tentang Partai Politik.

<http://www.republika.co.id/berita/menju-jakarta-1/news/12/08/12/m8n40t-panwaslu-rhoma-irama-tak-kampanye> (diakses pada 31 Januari 2013).

<http://regional.kompas.com/read/2012/10/26/15550685/Isu.SARA.Dalam.Pilkada.Kapuas.Dikecam>. (diakses tanggal 29 Oktober 2012)