



**DEWAN PERWAKILAN RAKYAT  
REPUBLIK INDONESIA**

**LAPORAN SINGKAT  
PANITIA KHUSUS (PANSUS)  
RANCANGAN UNDANG-UNDANG TENTANG PENYELENGGARAAN  
PEMILIHAN UMUM**

---

Tahun Sidang	: 2016-2017
Masa Persidangan	: III
Rapat ke	: 14
Jenis Rapat	: Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU) ke-3
Sifat Rapat	: Terbuka
Hari, tanggal	: Rabu, 18 Januari 2017
Waktu	: 10.00 WIB s.d. Selesai
Tempat	: Ruang Rapat Pansus B, Gedung Nusantara II Lt. 3
Acara	: Mendapatkan masukan atau tanggapan terhadap RUU tentang Penyelenggaraan Pemilu
Ketua Rapat	: Ir. H. M. Lukman Edy, M. Si
Sekretaris Rapat	: Drs. Uli Sintong Siahaan, M.Si
Hadir	: a. Anggota : 18 orang dari 30 Anggota Pansus b. Narasumber : <ul style="list-style-type: none"><li>- Prof. Dr. Agung Surya Jaya, SH, M.Hum (Hakim Anggota Mahkamah Agung);</li><li>- Prof. Harkristuti Harkrisnowo, Ph.D (Pakar Hukum Pidana Fakultas Hukum Universitas Indonesia);</li><li>- Dr. Dian Puji Simatupang (Pakar Hukum Administrasi Fakultas Hukum Universitas Indonesia);</li><li>- Samsudin Haris (mantan Kepala Pusat Penelitian Politik LIPI).</li></ul>

## **I. PENDAHULUAN**

Sesuai dengan ketentuan Pasal 251 ayat (1) Tata Tertib DPR RI, Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU) Pansus RUU tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum dengan Pusat Penelitian Politik LIPI, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Hakim Anggota Mahkamah Agung dibuka pada pukul 10.50 WIB dan rapat dinyatakan terbuka untuk umum.

## **II. MASUKAN ATAU TANGGAPAN DARI NARASUMBER**

**A. Pusat Penelitian Politik LIPI (Samsudin Haris)** menyampaikan masukan atau tanggapan terhadap RUU tentang Penyelenggaraan Pemilu, sebagai berikut :

1. Menuju Pemilu Ideal 2019 :
  - Pemilu ideal bagi siapa? Bagi rakyat, bagi parpol, bagi pemerintah? Ideal bagi parpol atau bagi pemerintah belum tentu ideal bagi rakyat. Karena itu pemilu ideal harus berorientasi kepentingan kolektif bangsa kita.
  - Pada dasarnya tidak ada jawaban tunggal tentang format pemilu ideal, karena sangat tergantung pada konteks politik dan kebutuhan dari pemilu serta juga tujuan dari berpemilu itu sendiri di lain pihak.
  - Semua sistem pemilu memiliki kelebihan dan kekurangan yang melekat pada dirinya sendiri, sehingga pilihan sistem pemilu sangat tergantung pada konteks politik dan kebutuhan suatu negara, sejarah politik, dan potensi konflik sosial yang mungkin terjadi di balik pilihan2 sistem pemilu.
  
2. Masalah Pemilu yang ada di Indonesia :
  - Pemilu-pemilu (dan Pilkada) semakin bebas, demokratis, dan bahkan langsung, tapi tidak kunjung menghasilkan pemerintahan yang efektif, sinergis, serta berorientasi kepentingan rakyat. Secara horizontal pemerintahan terbelah, sedangkan secara vertikal terputus, yakni antara pusat, provinsi, dan kabupaten/kota.
  - Relatif rendahnya kualitas akuntabilitas para wakil rakyat dan pejabat publik yang dihasilkan pemilu2 dan pilkada seperti tercermin dari maraknya kasus korupsi dana publik untuk kepentingan pribadi, kelompok dan partai.
  - Intensitas penyelenggaraan pemilu dan pilkada terlampaui sering sehingga berdampak pada rendahnya tingkat partisipasi karena kejenuhan publik. Tingkat partisipasi Pilkada 2015 di Medan hanya sekitar 30%.
  - Penyelenggarakan pemilu yang didahului Pemilihan legislatif sebelum Pilpres tidak sesuai skema sistem presidensial. Skema yang anomali ini berdampak pada mekanisme Pilpres yang terpenjara atau didikte oleh hasil Pemilihan legislatif melalui ketentuan pemenuhan ambang batas pencalonan Presiden. Seperti diketahui, untuk mengajukan pasangan capres/cawapres, parpol dan gabungan parpol harus memperoleh minimal 25 persen suara secara nasional atau 20 persen kursi DPR.
  - Dengan demikian pemilu-pemilu kita selama ini (Pemilihan legislatif, Pilpres dan Pilkada) belum dirancang untuk memperkuat skema demokrasi presidensial dan juga tidak didesain dalam rangka meningkatkan efektifitas dan sinergi pemerintahan hasil pemilu.
  
3. Konteks dan Tujuan Pemilu di Indonesia :
  - Pertama-tama perlu disadari bahwa konteks politik dari pemilu kita adalah kebutuhan pelebagaan sistem demokrasi presidensial yang efektif. Konsekuensi logisnya adalah keniscayaan memilih skema dan/atau sistem pemilu yang sesuai dengan kebutuhan peningkatan efektifitas sistem presidensial.
  - Sedangkan salah satu tujuan pemilu adalah terpilihnya para wakil rakyat dan pemimpin yang tidak hanya memiliki derajat keterwakilan

yg tinggi, tetapi juga akuntabel, dalam arti amanah dan bertanggung jawab.

- Dalam konteks skema presidensial kita, tujuan pemilu lainnya adalah melembagakan sistem multipartai moderat atau multipartai sederhana dan juga mendemokratisasikan partai politik.

#### 4. Problem Presidensial-Multipartai

- Akibat prinsip pemisahan kekuasaan eksekutif dan legislatif, muncul fenomena "legitimasi demokratis ganda" (dual democratic legitimacy) dalam relasi Presiden-Parlemen sehingga timbul persaingan legitimasi yang memicu konflik.
- Kemungkinan besar terpilih "Presiden minoritas", yakni presiden dengan basis politik relatif kecil di DPR.
- DPR hasil Pemilihan legislatif sangat fragmentatif serta tanpa partai mayoritas, sehingga potensi politik transaksional tinggi.
- Konflik antara Presiden-DPR bisa mengarah pada "pemerintahan terbelah" (the divided government) dan jalan buntu politik (deadlock), sehingga berujung pada instabilitas demokrasi presidensial yg berdampak pada pemerintahan tidak efektif.

#### 5. Pemilu Serentak dan Presidensialisme

- Berbagai komplikasi sistem presidensial berbasis multipartai seperti Presiden "minoritas", parlemen fragmentatif tanpa kekuatan mayoritas, fenomena "pemerintahan terbelah" (the divided government), dll perlu dikelola secara benar, cerdas, dan tepat.
- Atas dasar pengalaman sejumlah negara penganut sistem presidensial berbasis multipartai, berbagai komplikasi politik tsb bisa dikurangi melalui skema pemilu serentak, yakni pemilu yang menyelenggarakan pemilihan legislatif dan pilpres secara sekaligus pada waktu yang sama.
- Pertanyaannya kemudian adalah pemilu serentak seperti apa yang dapat meminimalkan berbagai komplikasi politik yang muncul di balik skema presidensial multipartai?

#### 6. Pemilu Serentak 2019 versi Mahkamah Konstitusi

- Mahkamah Konstitusi telah memutuskan bahwa pemilu serentak akan diselenggarakan pada Pemilu 2019.
- Hanya saja persoalannya, pemilu serentak "versi MK" adalah pemilu lima kotak (untuk memilih Presiden/wapres, DPR, DPD, DPRD provinsi, DPRD kabupaten/kota) yang diselenggarakan secara serentak pada 2019.
- Problem pemilu serentak "versi MK" yaitu :
  - tujuan yang dicapai hanya efisiensi waktu dan dana, padahal yang tak kalah pentingnya adalah tujuan efektifitas pemerintahan hasil pemilu;
  - jika yang harus dipilih terlampau banyak, kualitas pilihan rakyat cenderung buruk;
  - pilkada serentak diselenggarakan terpisah, padahal semestinya diselenggarakan sebagai bagian pemilu serentak lokal atau daerah

yang diselenggarakan dua tahun sesudah pemilu serentak nasional.

7. Problem Pemilu Serentak versi Mahkamah Konstitusi

- Keserentakan Pemilihan legislatif dan Pipres hanya menghasilkan efisiensi waktu dan (mungkin) efisiensi dana, tapi tidak memiliki dampak positif bagi penguatan dan peningkatan efektifitas sistem presidensial.
- Pemilu borongan 5 kotak suara sekaligus versi MK berpotensi hasilkan kualitas pemilu yg rendah karena konstituen cenderung asal pilih/coblos mengingat begitu banyaknya kandidat yg harus dipilih pada saat yg sama di bilik suara.
- Pemilu serentak versi MK menafikan pilkada sebagai pemilu, padahal esensi pilkada ya pemilu juga.
- Karena itu skema pemilu serentak yang sesuai dengan kebutuhan bangsa kita adalah yang memisahkan pemilu serentak nasional dan pemilu serentak lokal dengan jeda waktu 2,5 tahun.

8. Kelebihan Skema Pemilu Serentak varian Nasional-Daerah

- Pertama, peningkatan efektifitas pemerintahan karena pemerintahan hasil pemilu lebih stabil sebagai akibat *coattail effect*, yakni keterpilihan calon presiden dari parpol atau koalisi parpol tertentu akan mempengaruhi keterpilihan anggota legislatif dari parpol atau koalisi parpol yang sama. Itu artinya, pemilu serentak berpotensi memperbesar dukungan politik DPR terhadap Presiden terpilih, sehingga diharapkan terbangun politik dan pemerintahan hasil pemilu yang stabil dan efektif.
- Kedua, pembentukan koalisi politik yang dilakukan sebelum pemilu legislatif diharapkan dapat "memaksa" parpol mengubah orientasi koalisi dari yang bersifat jangka pendek dan cenderung oportunistik menjadi koalisi berbasis kesamaan ideologi, visi, dan *platform* politik.
- Ketiga, pemisahan pemilu serentak nasional dan daerah atau lokal diharapkan berdampak positif pada tiga hal: (1) ada jeda waktu bagi rakyat menilai kinerja pemerintahan hasil pemilu serentak nasional dan juga sebaliknya; (2) terbuka peluang besar bagi terangkatnya isu lokal ke tingkat nasional yang selama ini "tenggelam" oleh isu nasional; (3) semakin besar peluang bagi elite politik lokal yang kepemimpinannya berhasil untuk bersaing menjadi elite politik nasional.
- Keempat, diharapkan terjadi penyederhanaan sistem kepartaian menuju sistem multipartai moderat (sederhana). Sebagai akibat terpilihnya parpol atau gabungan parpol yang sama dalam pemilu presiden dan pemilu DPR, fragmentasi parpol di parlemen berkurang dan pada akhirnya diharapkan berujung pada terbentuknya sistem multipartai moderat.
- Kelima, pemilu serentak nasional yang terpisah dari pemilu serentak daerah atau lokal diharapkan dapat mengurangi potensi politik transaksional sebagai akibat melembaganya oportunistik politik seperti berlangsung selama ini. Transaksi atas dasar kepentingan

jangka pendek bisa dikurangi jika fondasi koalisi politik berbasiskan kesamaan visi dan platform politik.

- Keenam, pemilu serentak nasional yang dipisahkan dari pemilu serentak lokal diharapkan dapat meningkatkan kualitas hasil pilihan masyarakat karena perhatian pemilih tidak harus terpecah pada pilihan yang terlampaui banyak sekaligus di saat yang sangat terbatas dalam bilik suara. Dengan begitu, maka para pemilih memiliki waktu yang lebih luang untuk memutuskan pilihan secara matang sebelum mencoblos atau menandai pilihan mereka.

#### 9. Sistem Pemilu Legislatif

- Sistem pemilu legislatif pada dasarnya hanya dua, yaitu: *Proportional Representation (PR)* dan *Plurality/Majority* atau populer dengan sistem distrik. Namun dalam perkembangannya, sistem pemilu yang umumnya digunakan di dunia ada tiga, yakni: sistem proporsional (PR), sistem distrik (*plurality/majority*) dan sistem campuran (*mixed systems*).
- Sesuai data Internasional IDEA (2004), dari 199 negara yang menyelenggarakan pemilu demokratis di dunia, 46% di antaranya menggunakan sistem mayoritarian/distrik, 36% memakai sistem PR, 15 persen memilih sistem campuran, dan 3% sisanya sistem lain<sup>2</sup>.
- Sistem campuran adalah gabungan atau kombinasi dari sistem proporsional (PR) dan sistem mayoritarian (distrik).
- Perbedaan utama sistem<sup>2</sup> pemilu adalah jumlah kursi yang diperebutkan di setiap Dapil, sistem kandidasi, dan metode atau formula konversi suara menjadi kursi.
- Sistem mayoritarian/distrik memiliki empat varian utama, yakni FPTP, *two-round system*, *alternative vote*, dan *block vote*. Keunggulan utama: penyederhanaan sistem kepartaian lebih mudah, wakil terpilih lebih akuntabel.
- Sistem PR mempunyai dua varian, yakni List PR dan STV (*single transferable vote*). List PR terdiri atas *closed list* (daftar tertutup) dan *open list* (daftar terbuka).
- Sistem campuran memiliki dua varian, yakni sistem MMP (*mixed member proportional*) dan sistem parallel atau sistem MMM (*mixed member majoritarian*).

#### 10. Sistem Pemilu yang diusulkan oleh LIPI

- Untuk Pemilihan legislatif 2019 Tim LIPI mengusulkan penggunaan sistem campuran varian sistem parallel (MMM, *mixed member majoritarian*), di mana sistem proporsional (*tertutup*) digunakan bersama-sama dengan sistem mayoritarian atau distrik, FPTP. Sebagian besar anggota DPR (392 kursi, 70%) dipilih melalui sistem proporsional (*tertutup*) dengan Dapil berwakil banyak (3-6 kursi), dan sebagian kecil (168 kursi, 30%) dipilih melalui sistem mayoritarian atau distrik dengan Dapil berwakil tunggal. Perbandingan wakil berbasis proporsional dan berbasis mayoritarian bisa diperdebatkan, tapi komposisi 70:30 bertolak dari asumsi bahwa bangsa kita lebih terbiasa dengan sistem pemilu proporsional ketimbang mayoritarian (distrik).

- Disadari bahwa sistem parallel yang direkomendasikan ini tak hanya membutuhkan simulasi dan sosialisasi, tapi juga diskusi, mengapa 70:30 atau 60:40 dan seterusnya, juga mengapa Dapil tertentu untuk sistem PR dan Dapil lain untuk sistem distrik.
- Unsur-unsur sistem pemilu usulan LIPI, antara lain untuk 392 caleg dipilih dengan sistem PR, penentuan pemenang oleh partai atas dasar nomor urut DCT; sedangkan utk 168 caleg sistem distrik ditentukan atas dasar suara terbanyak dengan prinsip FPTP; sistem PR mencoblos tanda gambar partai, sistem distrik coblos caleg/orang; Dapil PR 2-10 kursi, Dapil distrik 1 kursi; formula hitung suara menggunakan metode d'Hondt Divisor untuk Dapil PR, sedangkan untuk Dapil distrik didasarkan pada prinsip first past the post; semua provinsi memiliki wakil di DPR atas dasar Dapil PR dan Dapil distrik; basis penentuan jumlah, besaran, dan sebaran distrik di setiap provinsi didasarkan nilai atau harga satu kursi DPR atas dasar sistem PR.
- Selain itu ada kendala konstitusi (Pasal 22E ayat 3) : peserta pemilihan legislatif adalah parpol → konstitusi lebih berorientasi sistem proporsional (PR) ketimbang distrik (mayoritarian).

#### 11. Sistem Pemilu Legislatif 2019

- Sistem Terbuka Terbatas
  - Dalam RUU Pemilu yg dikirim ke DPR, pemerintah tidak memiliki pilihan politik yg jelas dalam berbagai isu krusial pemilu, termasuk sistem pemilihan legislatif. Sistem PR "terbuka terbatas" yang diusulkan pemerintah tampaknya mencoba mengadopsi, baik PR list terbuka maupun PR list tertutup. Namun secara substansi usulan pemerintah lebih tepat disebut sistem PR "tertutup terbatas".
  - Seperti dikemukakan sebelumnya, sistem PR terbuka atau tertutup, kualitas hasil pemilu ditentukan oleh sejauh mana proses pencalonan bisa mengusung kader partai yang terbaik. Dalam konteks sistem PR yang diajukan pemerintah, belum mengantisipasi potensi oligarki pimpinan partai dalam proses pencalonan.
  - Dalam konteks sistem PR, yang pokok bukanlah soal pilihan terhadap PR list terbuka dan PR list tertutup, tapi sejauh mana konstituen bisa memilih caleg terbaik. Itu artinya, skema atau mekanisme pencalonan akan sangat menentukan kualitas para wakil hasil pemilu.
  - Dalam konteks PR list tertutup, apakah bisa dijamin bhw para caleg adalah kader terbaik parpol, bukan sekadar kroni pimpinan partai? Sebaliknya, dalam konteks list terbuka, apakah bisa dijamin bhw para caleg adalah wakil terbaik yang peduli pada urgensi pelebagaan parpol dan juga benar2 memahami visi dan program partai?
  - Sistem PR list terbuka berorientasi pada penguatan kedaulatan rakyat/pemilih, sedangkan PR list terbuka berorientasi pada penguatan pelebagaan partai politik.

- **Besaran Daerah Pemilihan**
  - Pilihan terhadap sistem Pemilihan legislatif semestinya berorientasi pada pelembagaan sistem multipartai moderat agar politik tidak transaksional dan pemerintahan hasil pemilu lebih efektif. Itu artinya, pengecilan Dapil adalah suatu keniscayaan, yakni dari 3-10 kursi (DPR) dan 3-12 (DPRD) per Dapil seperti dalam Pemilu 2014 menjadi 3-6 untuk DPR dan DPRD.
  - Dapil pemilihan legislatif saat ini terlampau besar sehingga para wakil rakyat tidak dikenal, dan sebaliknya pemilih tidak mengenal wakilnya.
  - Pengecilan Dapil, apa boleh buat, merugikan partai kecil, namun jika kita konsisten hendak melembagakan sistem multipartai moderat dan penguatan presidensialisme, maka pengecilan Dapil adalah suatu keniscayaan politik.
- **Seleksi Calon Legislatif**
  - Penjaringan dan penyaringan bakal caleg mestinya dilakukan secara terbuka dan demokratis melalui forum Musda (DPRD) atau Munas dan sejenisnya (DPR) agar anggota partai terlibat dan para kader partai memiliki kesempatan yang sama menjadi bakal caleg. Hal ini diperlukan bukan hanya untuk menghindari caleg bermodal popularitas belaka, tapi juga mengurangi oligarki partai dan implementasi prinsip kedaulatan anggota dalam partai. Musda atau Munas atau apa pun namanya adalah semacam forum pemilihan pendahuluan yang bersifat internal namun demokratis dan terbuka oleh parpol.
  - Ke depan, hanya kader yg memenuhi syarat dan kualifikasi tertentu yang bisa menjadi caleg. Misalnya telah memiliki sertifikasi jenjang pengkaderan tertentu untuk menjadi caleg level legislatif tertentu, dan seterusnya.
  - Selama ini persyaratan menjadi caleg sangat administratif, sehingga seolah2 siapapun, hampir tanpa kecuali, bisa menjadi caleg. Padahal untuk menjadi anggota parlemen tidak hanya perlu pemahaman, wawasan dan kompetensi minimum, tapi juga komitmen menjadi wakil rakyat yang sebenarnya.
  - Karena itu untuk menghindari munculnya caleg yg hanya bermodal populer dan uang, semua caleg harus telah menjadi anggota partai se-kurang2nya 24 bulan (2 tahun) sebelum masa pendaftaran caleg. (Ke depan, persyaratan keanggotaan partai bagi caleg mestinya lebih ketat lagi, yakni 5 tahun).
  - Caleg dari luar partai dimungkinkan apabila tidak cukup tersedia kader partai yg kompeten. Jumlahnya pun mestinya maksimal hanya 20 persen dari total caleg.
- **Ambang Batas Parlemen**
  - Dalam rangka konsistensi komitmen terhadap pelembagaan sistem multipartai moderat --dengan asumsi bhw sistem multipartai moderat lebih mendukung efektifitas sistem presidensial-- maka pemberlakuan ambang batas parlemen tetap relevan. Pada Pemilu 2019 mendatang, ambang batas parlemen semestinya tidak hanya berlaku bagi DPR seperti pemilu sebelumnya, tapi juga berlaku bagi DPRD (provinsi dan kabupaten/kota).

- Ambang batas parlemen 3,5 persen masih relevan meskipun gagal mengurangi jumlah parpol hasil Pemilu 2014. Namun untuk Pemilu 2019, ambang batas 3,5 persen itu semestinya berlaku pula bagi DPRD. Ambang batas parlemen bagi DPRD bersifat lokal, dalam arti sesuai dengan hasil pemilihan legislatif di daerah, sehingga tidak tergantung pada hasil pemilihan legislatif nasional yang hanya berlaku bagi DPR.
- Isu-isu Krusial Pemilihan legislatif lainnya
  - Parpol peserta pemilu. Persyaratan parpol peserta pemilu yang dianut UU Pemilu saat ini masih relevan diberlakukan. Hanya saja verifikasi faktual oleh KPU harus lebih transparan dengan prosedur yang lebih akurat dan akuntabel.
  - Namun bila ke depan skema pemilu serentak nasional yang terpisah dari pemilu serentak daerah diimplementasikan maka setiap parpol baru mestinya terlebih dahulu diuji sebagai peserta pemilu daerah sebelum dianggap layak sebagai peserta pemilu nasional.
  - Konvensi suara. Metode konversi suara menjadi kursi yang paling tepat dan konsisten dengan asas proporsionalitas dan juga untuk tujuan efektifitas sistem presidensial adalah Sainte Lague Modifikasi, yakni membagi suara sah parpol dengan bilangan pembagi 1,4; 3; 5; 7; dan seterusnya. Sebagai konsekuensi logisnya, parpol yang memperoleh suara lebih banyak memperoleh kursi yang lebih banyak pula.
- Ambang Batas Pencapresan
  - Sebagai konsekuensi logis pemilu serentak antara Pileg dan Pilpres, maka dengan sendirinya ambang batas pencalonan presiden tidak berlaku dan tidak relevan lagi. Ambang batas pencalonan presiden adalah anomali atau penyimpangan di dalam sistem presidensial karena berdampak pada pencalonan presiden/wapres yang "didikte" oleh hasil Pileg DPR, padahal Presiden dan DPR adalah dua institusi terpisah yang memiliki legitimasi sendiri-sendiri.
  - Dengan demikian semua parpol yang duduk di DPR hasil pemilu sebelumnya (2014) berhak mengajukan pasangan calon presiden. Konsekuensi logisnya, partai2 baru (karena belum memiliki kursi di DPR hasil pemilu sebelumnya) tidak berhak mengajukan pasangan calon presiden/wapres, tapi tetap bisa berkoalisi untuk mengukung paslon presiden/wapres.
  - Pemilu serentak (*concurrent election*) di mana Pileg diselenggarakan secara bersamaan dalam satu waktu dengan Pilpres, tidak ada artinya, atau kehilangan makna, jika ambang batas pencapresan masih berlaku seperti Pemilu 2014. Lembaga presiden disatu pihak, dan DPR di pihak lain, adalah dua institusi terpisah yang memiliki basis legitimasi yang berbeda karena dihasilkan oleh pemilu yang berbeda. Karena itu, pemberlakuan ambang batas pencapresan atau yang populer dengan sebutan *presidential threshold* adalah suatu penyimpangan dalam skema sistem presidensial. Pemberlakuan PT tak hanya berdampak pada proses pencapresan yang "terpenjara" hasil Pileg DPR, tapi lebih



jauh lagi pada inkonsistensi pelembagaan sistem presidensial itu sendiri;

- Jika PT didasarkan hasil Pileg sebelumnya, bukankah kita membiarkan pencapresan 2019 terpenjara hasil Pileg 2014?
- Pemilihan Pendahuluan Capres
  - Salah satu soal penting namun kurang memperoleh perhatian parpol selama ini adalah urgensi peningkatan kualitas calon presiden dan wapres melalui mekanisme pencalonan yang benar2 terbuka dan demokratis.
  - Untuk memperoleh kandidat terbaik, studi LIPI-KPK (2016) merekomendasikan agar dilembagakan mekanisme pemilihan pendahuluan oleh parpol dan/atau gabungan parpol yang mengusung pasangan calon presiden/wapres. Pemilihan pendahuluan dilakukan secara terbuka, demokratis, dan berjenjang serta melibatkan anggota partai dan pengurus, mulai tingkat kabupaten/kota, provinsi, hingga tingkat nasional. Melalui mekanisme seperti ini diharapkan terpilih kandidat presiden/wapres yang tidak sekedar populer dan bermodal besar, tapi juga memiliki kapasitas, kompetensi, dan juga akar di partai.
- Koalisi Pengusung Capres
  - Untuk menghindari munculnya pasangan calon tunggal dalam Pilpres, perlu pembatasan gabungan/koalisi partai. Pembatasan itu bisa dilakukan atas dasar persentase suara/kursi hasil pemilu DPR sebelumnya. Misalnya saja besaran koalisi maksimum 60 persen suara/kursi DPR, atau bisa juga atas dasar jumlah partai yang telah memiliki kursi di DPR, besaran koalisi pengusung paslon presiden/wapres maksimal 3-4 parpol saja.
  - Perlu pengaturan tentang apa yang boleh dan tidak boleh dilakukan, baik oleh presiden terpilih yang belum dilantik, maupun oleh presiden petahana yang akan berakhir masa jabatannya namun belum demisioner agar transisi kekuasaan berlangsung damai, lancar dan smooth. Pertanyaannya, apakah soal2 ini bisa masuk RUU tentang Pemilu mengingat kita tidak memiliki UU tentang lembaga kepresidenan.

B. **Fakultas Hukum Universitas Indonesia** menyampaikan masukan atau tanggapan terhadap RUU tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum, sebagai berikut :

1. Masukan dari **Prof. Harkristuti Harkrisnowo, Ph.D** (Pakar Hukum Pidana Fakultas Hukum Universitas Indonesia)

- Ketentuan Pidana diatur dalam Buku Kelima Bab II Pasal 462 sampai dengan Pasal 528.
- Total terdapat 78 tindak pidana yang dirumuskan
- Kriminalisasi harus selaras dengan pembentukan Undang-Undang tentang Pemilu, misalnya:
  - Untuk menjamin kemurnian proses pemilihan yang demokratis
  - Untuk melindungi integritas proses politik

- Untuk memastikan persaingan politik yang efektif, transparan dan beretika
- Undang-Undang tentang Pemilu bukanlah Undang-Undang tentang Hukum Pidana, namun merumuskan pelanggaran yang dikenai sanksi pidana.
- Hukum Pidana, yang merupakan the punitive style of social control
- Hukum pidana juga sebagai produk politik
- Sepantasnya merupakan sublimasi dari semua nilai masyarakat yang dirangkum dan dirumuskan oleh para legislator bersama eksekutif, dan
- Diterapkan oleh aparat dalam sistem peradilan pidana, termasuk lembaga yudikatif
- Nestapa yang dengan sengaja dikenakan pada seseorang oleh Negara melalui proses peradilan pidana berdasarkan aturan hukum yang jelas.
  - "...the broad effects which can be obtained by punishment in man and beast are the increase of fear, the sharpening of the sense of cunning, the mastery of the desires; so it is that punishment tames man, but does not make him 'better' [Nietsche]*
  - '...reaction of passionate feeling, graduated in intensity, which society exerts through the mediation of an organized body over those of its members who have violated certain rules of conduct...'" [Emile Durkheim]*
  - "...all punishment is in itself evil because it inflicts suffering and pain, but if it can be shown that the pain inflicted is in some way preventing or excluding some greater pain, thus it is useful in achieving greater aggregate of pleasure and happiness..." [Jeremy Bentham]*
- Pidana sebagai Pranata Sosial
  - Sebagai bagian dari reaksi sosial manakala terjadi pelanggaran terhadap norma-norma yang berlaku
  - Mencerminkan nilai & struktur masyarakat
  - Merupakan reafirmasi simbolis (symbolic reaffirmation) atas pelanggaran terhadap 'hati nurani bersama' (collective conscience)
  - Sebagai bentuk ketidak setujuan (disapproval) terhadap perilaku tertentu
  - Selalu berupa konsekuensi yang menderitakan, atau setidaknya, tidak menyenangkan
- Tujuan Pemidanaan (R-KUHP)
  - Mencegah dilakukannya tindak pidana (deterrence untuk mencegah recurrence)
  - Memasyarakatkan terpidana (resocialization)
  - Menyelesaikan konflik (conflict resolution)
  - Memulihkan keseimbangan (balance achievement)
  - Mendatangkan rasa damai pada masyarakat (peace-keeping)
  - Membebaskan rasa bersalah pada terpidana (atonement)
- Selaras dengan Fungsi Hukum, bagaimana dengan Kriminalisasi?
  - Mekanisme pengendali sosial/social control (L. Friedman)
  - Sarana penyelesaian sengketa/means of dispute resolution (Steven Vago)

- Sarana rekayasa sosial/*means of social engineering* (Roscoe Pound)
- Sarana integrasi sosial/*means of social integration* (Bredemeier)
- The act may or may not cause harm or be immoral.
- It is difficult to isolate unique characteristics other than procedural differences which exist between criminal and civil proceedings.
- *'...[if] to involve the whole legislative process and the apparatus of punishment does more harm than good, the matter should be left to the private ethics...'* [Jeremy Bentham, utilitarian)
- Kriminalisasi menurut Herbert Packer
  - Mayoritas publik memandang bahwa perilaku tersebut mengancam secara sosial.
  - Perilaku tersebut tidak dikehendaki oleh sebagian besar masyarakat.
  - Menetapkan perilaku tersebut sebagai tindak pidana tselaras dengan tujuan pemidanaan.
  - Mencekal perilaku tersebut tidak akan menimbulkan larangan terhadap perilaku yang mendapat approval oleh masyarakat.
  - Perilaku tersebut dapat ditangani secara tidak berpihak dan non diskriminatif oleh penegak hukum.
  - Upaya mengendalikan perilaku tersebut tidak akan menimbulkan beban yang berlebihan bagi SPP, baik secara kuantitatif maupun kualitatif.
  - Tidak ada alternatif lain yang reasonable selain ancaman pidana untuk mengatasi perilaku tersebut.
  - Biaya bagi penegakan hukum untuk perilaku tersebut tidak terlalu membebani sistem peradilan pidana.
- Kapan Sanksi Pidana diperlukan?
  - The Harm Principle → Merugikan
    1. *"to cause harm"* sangat sulit untuk ditransformasikan ke dalam formulasi hukum. Menjadi sangat abstrak dan subyektif, misalnya seperti disampaikan Joel Feinberg: *"to say that A has harmed B - in any plausible formulation of the harm principle]-is to say much the same thing as that A has wronged B, or treated him unjustly. One person wrongs another when his indefensible (unjustifiable and inexcusable) conduct violates the other's right"* (Feinberg 1984: 34).
    2. Bagaimana membedakan *harm* yang diakibatkan oleh tindak pidana dengan yang diakibatkan oleh perilaku keperdataan? Apakah cukup argumentasi Feinberg bahwa *'the choice between criminal and civil responses to harmful conduct is determined by such practical matters as the use of available resources, court facilities, police time, enforcement costs, effects on individual expectations, and the like'?* (Feinberg 1986: 17).  
Motivasi utama merumuskan *the harm requirement* adalah agar tidak terjebak dalam moralism hukum.
  - Hukum pidana seyogyanya tidak menghukum harmless wrong doing.

- Namun moralisme hukum masih terus menarik perhatian untuk menjadi alasan kriminalisasi, yang lebih menekankan pada risk prevention.
- Teoritisi menyatakan bahwa yang dikriminalisasi bukan harm, akan tetapi risk of harm. Padahal semua tindakan pastinya memiliki risiko dalam berbagai bentuk. Ternyata pula, sulit sekali untuk menerapkan prinsip ini di lapangan.
- **Kebutuhan Teori Kriminalisasi**
  - Memberikan justifikasi keberadaan hukum pidana
  - Menetapkan kriteria atas perilaku yang layak (appropriate) untuk dilarang dan diberi ancaman pidana
  - Menetapkan batas berlakunya sanksi pidana
- **Sanksi pidana hanya dibenarkan :**
  - Apabila dikenakan pada suatu perilaku yang bertujuan untuk melarang perilaku yang mengakibatkan adanya kerugian yang serius
  - Apabila perilaku si pelaku tidak dapat dibenarkan karena merupakan perilaku yang menimbulkan kerugian yang serius
  - Diberikan dalam bentuk yang ada dalam kisi-kisi norma standar, tidak merupakan hukuman yang kejam, tidak manusiawi dan merendahkan derajat manusia (cruel, inhuman and degrading punishment)
- **Parameter Kriminalisasi :**
  - Menentukan parameter untuk menetapkan sanksi pidana dan penjatuhan pidana dapat dilakukan setelah disepakatinya makna dan tujuan pidana.
  - Moral gravity dari setiap tindak pidana dapat disusun melalui suatu penelitian eksploratoris, yang menuntut adanya upaya sinergistik dengan disiplin ilmu lain seperti kriminologi, psikologi sosial, sosiologi, dan antropologi.
  - Hasilnya menjadi landasan untuk menciptakan suatu skala indeks penetapan pidana yang sungguh didasarkan atas collective conscience, dengan performance indicator yang disumbangkan oleh disiplin-disiplin lain.
  - Perancangan setiap rumusan pidana, karenanya, akan mempunyai acuan yang jelas, dan diharapkan dapat menghindarkan terjadinya inkonsistensi dan ketidakjelasan dalam penentuan sanksi.
- **Beberapa isu dalam RUU tentang Pemilu**
  - **Makna Terstruktur, Meluas dan Masif**
    - Menurut KBBI :
      - Terstruktur = sudah dalam keadaan disusun dan diatur rapi
      - Meluas = bertambah luas (banyak dan sebagainya) ; merata
      - Masif =
        - (1) utuh dan padat, di dalamnya tidak berongga (tentang batu dan sebagainya) ;
        - (2) kuat, kukuh, gedung itu tampak sangat masif;
        - (3) murni (tentang logam mulia):
- **Sanksi Administratif dan Sanksi Pidana**
  - Sanksi Administratif

- Pengenaan sanksi administrasi ditujukan pada perbuatan yang berupa pelanggaran hukum administrasi
- Sanksi administrasi dimaksudkan agar perbuatan pelanggaran itu dihentikan dan keadaan dipulihkan
- Sanksi administrasi dikenakan oleh pejabat tata usaha negara (umumnya eksekutif), tanpa melibatkan lembaga yudikatif
- Sanksi Pidana
  - Pengenaan sanksi pidana ditujukan pada pelaku telah melanggar hukum pidana
  - Sanksi pidana dimaksudkan agar pelaku perbuatan diberikan ganjaran atas perbuatannya
  - Sanksi pidana dikenakan oleh lembaga yudikatif melalui proses peradilan pidana
- Sanksi Administratif tidak mengugurkan Sanksi Pidana
- Masing-masing berada dalam rejim hukum yang berbeda
- Pelanggaran syarat administratif dengan tidak memenuhi persyaratan yang ditentukan
- Pelanggaran pidana dengan melakukan tindak pidana [penyuapan]
- Pelanggaran Administratif
  - Pelanggaran administratif Pemilu meliputi pelanggaran terhadap tata cara, prosedur, dan mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan Pemilu dalam setiap tahapan Penyelenggaraan Pemilu.
  - Pelanggaran administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak termasuk tindak pidana Pemilu dan pelanggaran kode etik.
  - → Apakah sudah dipastikan bahwa tatacara, prosedur dan mekanisme yang dimaksud tidak ada yang dijadikan acuan dalam merumuskan tindak pidana?
- Tanggungjawab Pidana Korporasi
  - Saat ini korporasi telah dianggap sebagai subyek hukum pidana, sebagai legal person dengan hak dan kewajiban sebagaimana natural person
  - Berbagai UU juga RUU KUHP telah merumuskan korporasi sebagai subyek hukum pidana,
  - Sanksi pidana yang diancamkan tidak dapat berupa sanksi yang sama persis dengan sanksi terhadap individu seperti misalnya...
    - Pidana badan (perampasan kemerdekaan)
    - Pidana kerja sosial
    - Pencabutan hak sipil dan politik
- Sanksi bagi Korporasi (RUU KUHP)
  - Pidana Pokok :
    - Denda yang jumlahnya satu tingkat diatas denda yang diancamkan pada individu.
    - Pidana denda paling banyak ditetapkan berdasarkan kategori, yaitu:

Kategori	Besaran
1	10 juta rupiah
2	50 juta rupiah
3	150 juta rupiah

Kategori	Besaran
4	500 juta rupiah
5	2 miliar rupiah
6	15 miliar rupiah

- Pidana tambahan:
  - o perampasan barang tertentu;
  - o penutupan permanen Korporasi;
  - o pencabutan izin; dan/atau
  - o pengumuman keputusan hakim.
- Dipidana dengan pidana penjara paling banyak 1 (satu) tahun dan denda paling banyak 12 (duabelas) juta rupiah, setiap orang yang dengan sengaja:
  - memberikan keterangan yang tidak benar tentang suatu hal yang diperlukan untuk pengisian daftar Pemilih, laporan dana kampanye Pemilu (Pasal 462, Pasal 470, Pasal 471)
  - melanggar larangan bagi dirinya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 245 ayat (1) huruf c, huruf f, huruf g, huruf i, dan huruf j, ayat (2) dan ayat (3) (Pasal 467, 468, ...)Atau untuk Pemberatan sanksi:
  - o Dalam hal tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal .... dilakukan oleh ...., pidananya diperberat sepertiga.
  - o Dipidana dengan pidana penjara paling banyak 2 (dua) tahun dan denda paling banyak 24 (dua puluh empat) juta rupiah, setiap orang yang dengan sengaja memberikan imbalan uang atau materi lain, baik secara langsung maupun tidak langsung (Pasal 489 dan Pasal 497)

2. Masukan dari **Dr. Dian Puji Simatupang, S.H., M.H.** (Ketua Bidang Studi Hukum Administrasi Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia)

- Sanksi Administrasi
  - Sanksi administrasi adalah sanksi yang muncul dari hubungan publik antara pemegang kewenangan publik dan seseorang/badan hukum perdata, yang dilaksanakan tanpa perantara pihak ketiga (kekuasaan peradilan), tetapi langsung dilaksanakan oleh administrasi publik itu sendiri yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.
  - Sanksi Administrasi menekankan pada perbuatan atau tindakan administrasi negara tidak teratur yang langsung dapat ditindak dan dipulihkan tanpa melalui peradilan, dan berdampak seketika saat sanksi diterapkan sesuai dengan syarat dan prosedur.
  - Adanya syarat dan prosedur menunjukkan meskipun tanpa melalui pengadilan, pemeriksaan tetap mengedepankan asas audit et alteram partem.
- Perumusan Sanksi Administrasi dalam Undang-undang
  - Perumusan sanksi administrasi dalam peraturan perundang-undangan harus jelas pada penyimpangan apa saja, sehingga rumusan norma sanksi administrasi dapat jelas, termasuk syarat dan prosedur penyelesaian pelanggaran.

- Harus ditentukan dalam tindakan hukum administrasi mana yang jika disimpangi akan dikenakan sanksi administrasi, dan bukan sanksi lainnya.
- Perumusan sanksi administrasi harus jelas ditujukan pada tindakan administrasi negara yang tidak teratur yang bersifat administrasi.
- Sanksi administrasi adalah sanksi yang membuat pelaku akan mengendalikan dirinya dari kemungkinan perbuatan administrasi negara tidak teratur.
- Norma sanksi administrasi sah dirumuskan jika ditetapkan oleh pejabat/organ yang berwenang, sesuai dengan peraturan dasarnya, ada syarat dan prosedur, dan ada pertimbangan atas motivasinya.
- **Kewenangan Pengenaan Sanksi Administrasi**  
Badan yang berwenang sanksi administrasi karena kedudukan, tugas, wewenang, dan tanggung jawab dapat mengenakan sanksi administrasi berkaitan dengan pelanggaran norma yang diatur dalam UU dan norma konkret yang diatur dalam peraturan administrasi.
- **Pengenaan Sanksi Administrasi**
  - Pengenaan sanksi administrasi yang diterapkan badan/pejabat pemilu yang berwenang dapat dilakukan dengan menentukan terlebih dahulu kewajiban apa yang harus dilakukan seseorang atau badan, sehingga pelanggaran kewajiban tersebut diatur pengenaan sanksi administrasi, kemudian norma kewajiban dan sanksi diterapkan dalam bentuk apa. Kewajiban yang diatur adalah kewajiban hukum publik, dan bukan pelanggaran kewajiban keperdataan seperti wanprestasi yang dibangun atas dasar kesepakatan.
  - Norma dan pengenaan sanksi administrasi dalam RUU Penyelenggaraan Pemilu dapat dikenakan terhadap pejabat/badan administrasi penyelenggara pemilu, peserta pemilu, dan orang per orang yang diduga melakukan pelanggaran dalam kegiatan penyelenggaraan pemilihan umum.
  - Pengenaan sanksi administrasi penyelenggaraan pemilu adalah terkait dengan kewajiban hukum publik atau pelanggaran norma kewajiban dan larangan administrasi, dan bukan hubungan keperdataan juga bukan tindakan yang termasuk ke dalam tindakan pidana.
  - Pengenaan sanksi administrasi harus jelas tingkatannya dan diberikan pada jenis pelanggaran atas kewajiban/larangan apa dalam peraturan perundang-undangan.
- **Pelanggaran Administrasi Pemilu**
  - Apabila tidak menyangkut penipuan/pemalsuan, penyuapan, dan lain tindakan yang diancam atau dikategorikan pidana tidak dapat dikenakan sanksi administrasi.
  - Misalnya, pemalsuan dokumen atau memanipulasi hasil perhitungan suara, atau memalsukan identitas diri.
  - Pelanggaran administrasi adalah pada persoalan administrasi yang bersifat salah kira (dwaling).
  - Pelanggaran Administrasi Pemilu yang dikenakan Sanksi Administrasi, yaitu :

- Salah Kira atas Hak Seseorang (dwaling in een subjectieve recht)
- Salah Kira atas Wewenang sendiri (dwaling in eigen bevoegdheid)
- Salah Kira atas suatu peraturan perundang-undangan (dwaling in objectieve recht)
- Salah Kira atas maksud norma peraturan administrasi (zelfstandigheid der zaak)
- Mekanisme Penyelesaian Administrasi Pemilu
  - Jika berkaitan dengan norma administrasi dapat dilakukan dengan berpedoman UU Nomor 30 Tahun 2014, dilakukan upaya laporan sebagaimana diatur dalam Pasal 20. Penyelesaian dapat dilakukan oleh pejabat administrasi yang bersangkutan/atasan atau oleh badan peradilan.
  - Jika berkaitan dengan etika dapat dilakukan DKPP sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

### III. KESIMPULAN/KEPUTUSAN RAPAT

Masukan atau tanggapan terhadap RUU tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum dari Pusat Penelitian Politik LIPI, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, dan Hakim Anggota Mahkamah Agung **dapat diterima** oleh Anggota Pansus sebagai bahan masukan dalam menyusun Daftar Inventarisasi Masalah (DIM).

### IV. PENUTUP

Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU) Pansus RUU tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum ditutup pada pukul 14.45 WIB.

KETUA RAPAT,



Ir. H. M. LUKMAN EDY, M. Si  
A-39