



Jalan Tebet Timur IVA No. 1, Tebet
Jakarta Selatan, Indonesia
Telp. 021-8300004, Faks. 021-83795697
perludem@cbn.net.id, perludem@gmail.com
www.perludem.or.id

Siaran Pers

Jakarta, 6 November 2016

Pemerintah telah menyerahkan Rancangan Undang-Undang Tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum kepada DPR pada 20 Oktober 2016 yang lalu. Waktu tersisa bagi Pemerintah dan DPR untuk melakukan pembahasan sangatlah singkat. Waktu yang singkat tersebut dihadapkan dengan realitas banyaknya isu krusial yang mesti dibahas untuk mensukseskan penyelenggaraan Pemilu 2019 yang akan dilaksanakan secara serentak.

Dari sekian banyak isu, terdapat beberapa bagian penting yang mesti diperhatikan oleh Pemerintah dan DPR ketika pembahasan nanti. Jika melihat dan membaca RUU yang sudah diserahkan oleh pemerintah, terdapat beberapa hal yang mesti diperbaiki. Perludem memberikan catatan terhadap beberapa variable sistem pemilu mulai dari besaran daerah pemilihan, tata ulang alokasi kursi, formula penghitungan suara, ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*). Disamping itu, juga terdapat beberapa catatan penting terkait dengan desaian penegakan hukum pemilu.

A. Besaran Daerah Pemilihan

Pasal	Persoalan
Pasal 137 ayat 4 huruf e	Penetapan daerah pemilihan dalam tahapan penyelenggaraan pemilu dilakukan pasca verifikasi partai politik. Seharusnya pembentukan dan penetapan daerah pemilihan dilakukan jauh hari sebelum tahapan verifikasi partai politik peserta pemilu dan disesuaikan jadwal sensus penduduk dengan tujuan terciptanya proposionalitas alokasi kursi.
Pasal 156 ayat 2, Pasal 158 ayat 2, dan 161 ayat	Terdapat perbedaan besaran alokasi kursi perdaerah pemilihan antara DPR dan DPRD. Untuk di DPR 3-10 kursi sedangkan DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota 3-12 kursi perdaerah pemilihan. Hal berdampak pada: <ol style="list-style-type: none"> Membuka ruang sistem multipartai ekstrim. Membuka ruang terciptanya <i>divided government</i> secara vertikal antara pusat dengan daerah.
Pasal 156 ayat 5	Daerah pemilihan anggota DPR tercantum dalam lampiran yang tidak terpisahkan dalam UU ini berdampak pada: <ol style="list-style-type: none"> Jumlah alokasi kursi perdaerah pemilihan di level provinsi yang tidak proposional (<i>under represented/over represented</i>) Memicu praktek <i>gerry mandering</i> pembentukan alokasi kursi yang menguntungkan pihak tertentu.
Pasal 385	Hanya menyebutkan pemilih luar negeri dan tidak secara spesifik mengatur alokasi kursi dan dapil luar negeri

B. Tata Ulang Alokasi Kursi

Ada tiga hal utama yang menjadi prinsip dalam pembentukan Dapil, yakni:

1. Pembentukan daerah pemilihan haruslah memikirkan kesetaraan penduduk tanpa melihat jenis kelamin, ideologi, agama, etnis, asal daerah, pekerjaan, dan kelas ekonomi yang secara keseluruhan memiliki kedudukan setara untuk mendapatkan kursi perwakilan;
2. Penentuan daerah pemilihan perlu memperhatikan integralitas wilayah yang maksudnya ialah daerah pemilihan haruslah merupakan satu kesatuan wilayah geografis agar penduduk ada didalamnya tidak terpecah. Prinsip ini menjadi penting guna menjamin adanya kesinambungan antar wilayah daerah pemilihan dan tidak terpisah satu sama lain dalam rangka membangun *linkage politics* antara pemilih dan wakilnya;
3. Kohesivitas penduduk atau penentuan daerah pemilihan tidak hanya melihat letak geografis semata, akan tetapi unsur sosial budaya penduduk seperti : sejarah, tradisi, adat istiadat, agama, dan kearifan lokal lainnya yang sudah melekat di masyarakat daerah tertentu.

Tiga hal ini yang belum tergambar di dalam ketentuan pembentukan Dapil di dalam RUU Penyelenggaraan Pemilu yang disusun pemerintah. Ada tiga hal penting yang perlu diperhatikan dalam penataan dapil dan alokasi kursi di dalam RUU Penyelenggaraan Pemilu:

- 1) Pembentukan daerah pemilihan DPR diserahkan ke KPU dan tidak lagi menjadi lampiran UU;
- 2) Masukkan 7 ketentuan pembentukan dapil dalam pasal 3 PKPU No. 5 Tahun 2013 kedalam UU Pemilu;
- 3) Bentuk daerah pemilihan luar negeri dengan alokasi kursi 3 (Posisikan sebagai daerah pemekaran baru.

C. Formula Penghitungan Suara

Ada beberapa persoalan dalam formula penghitungan suara di dalam RUU Penyelenggaraan Pemerintah:

- Pasal 394 ayat 2 dan 3 menyebutkan metode konversi suara menjadi kursi dilakukan dengan pembagi pecahan 1,4 dan diikuti secara berurut oleh bilangan ganjil 3; 5; 7; dan seterusnya.

Ketentuan ini akan berdampak pada potensi disproposionalitas meningkat & menguntungkan partai besar.

Contoh metode penghitungan Sainte Lague Modifikasi Dapil DKI 3 dengan 8 kursi yang diperebutkan berdasarkan hasil Pemilu 2014:

Partai	Suara	V/1.4	Ranks	V/3	Ranks	V/5	Ranks	V/7	Ranks	Seat
Nasdem	119147	85105		39715.6667		23829.4		17021		
PKB	55318	39512.8571		18439.3333		11063.6		7902.57143		
PKS	138399	98856.4286	7	46133		27679.8		19771.2857		1
PDIP	615225	439446.429	1	205075	2	123045	5	87889.2857	8	4
Golkar	143048	102177.143	6	47682.6667		28609.6		20435.4286		1
Gerindra	201376	143840	3	67125.3333		40275.2		28768		1
Demokrat	92272	65908.5714		30757.3333		18454.4		13181.7143		
PAN	62146	44390		20715.3333		12429.2		8878		
PPP	173436	123882.857	4	57812		34687.2		24776.5714		1
Hanura	117344	83817.1429		39114.6667		23468.8		16763.4286		

D. Ambang Batas Parlemen (*Parliamentary Treshold*)

Pasal 393 ayat 1 dan 2 menyebutkan Parliamentary Threshold (PT) atau ambang batas minimal perolehan suara partai politik untuk meraih kursi DPR ialah 3.5% sedangkan bagi partai politik di tingkat provinsi dan kabupaten/kota tidak berlaku. Keberadaan ambang batas sejatinya tidak memiliki pengaruh yang cukup signifikan terhadap penyederhanaan partai politik tetapi hanya berdampak pada terbuangnya suara secara sia-sia bagi partai politik yang tidak lolos PT.

2. Penegakan Hukum Pemilu

1) Struktur Ketentuan Penegakan Hukum Pemilu

Terdapat struktur yang tidak tepat dalam bagian pelanggaran pemilu. Pasal 433-434 membahas penanganan pelanggaran. Kemudian Pasal 435 mulai membahas definisi masing-masing pelanggaran. Seharusnya, untuk lebih mudah dipahami, definisi masing-masing pelanggaran diatur lebih dahulu, baru kemudian diatur mekanisme penanganan pelanggarannya

2) Persoalan Norma Penegakan Hukum Pemilu

- a. Dalam **Pasal 433 ayat (3)**, diatur bahwa untuk melaporkan dugaan pelanggaran pemilu oleh peserta pemilu, pemilih, dan pemantau mesti disampaikan secara tertulis. Ini potensial menghambat partisipasi masyarakat, yang mestinya difasilitasi untuk menyampaikan laporan secara lisan. Seharusnya tugas pengawas pemilu yang mengadministrasikan dan menuliskan laporan yang disampaikan oleh peserta pemilu, pemilih, dan pemantau;

- b. **Pasal 442 ayat (1)** mengatur terkait dengan sanksi administrasi dari pelanggaran administrasi pemilu yang bersifat sistematis, terstruktur, dan massif. Sebaiknya makna TSM ini dirumuskan dengan jelas di dalam RUU ini agar Peraturan Bawaslu tidak kesulitan untuk merumuskan sendiri, karena ini berkaitan dengan sanksi berat, yakni diskualifikasi pasangan calon. Jika konsisten dengan Putusan MK terkait dengan pelanggaran yang bersifat TSM, maka sifat pelanggaran TSM cukup dijelaskan dengan kualitatif, dan tidak dengan kuantitatif. Tujuan ini agar norma dan sanksi ini bisa dilaksanakan dan memberikan efek jera terhadap pelaku pelanggaran politik uang;
- c. **Pasal 454** Pengaturan penanganan pelanggaran pidana, terpisah jauh dari penanganan pelanggaran administrasi dan pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu, bahkan ada di buku yang berbeda (pidana pemilu ada di buku kelima);
- d. **Pasal 471**, terkait sanksi bagi “setiap orang” yang tidak jujur dalam melaporkan dana kampanye. Bagaimana dengan kewajiban partai politik sebagai peserta pemilu. Bagaimana memenjarakan partai politik, karena partai politik adalah sebuah badan hukum.
- e. **Pasal 475 dan Pasal 476**, pidana untuk KPPS yang tidak melaksanakan ketentuan PSU dari KPU Kab/Kota. Sebaiknya tidak perlu, karena bisa dikoreksi oleh penyelenggara di atasnya. Kunci dari rumusan sanksi pidana berangkat dari tiga indikator saja: Pertama, pelanggaran yang terkait dengan hak pilih, Kedua, pelanggaran politik uang, dan Ketiga, tindak pidana yang terdapat di dalam KUHP;

3) Persoalan Norma Sengketa Pemilu

Persoalan: Pasal 444 memberikan nomenklatur baru lagi, yakni sengketa proses pemilu. Sengketa ini pada pemilu sebelumnya disebutkan juga dengan berbagai macam istilah, mulai dari sengketa pemilihan, sengketa tata usaha negara pemilihan, dan sengketa pemilu. Padahal, inti persoalan dari sengketa ini adalah sengketa administrasi pemilu, yang paling dominan terjadi antara peserta pemilu dengan penyelenggara pemilu. Sengketa yang dimaksud dalam hal ini adalah sengketa di luar sengketa hasil pemilu yang prosesnya dilaksanakan di Mahkamah Konstitusi. Oleh sebab itu, agar konsisten, dan sesuai dengan makna sengketa, maka lebih nomenklatur sengketa ini diberikan nama sengketa administrasi pemilu saja.

- 4) **Pasal 445 ayat (1)**: Pasal ini menyebutkan, bahwa Panwascam sampai PPL menerima **laporan sengketa**. Ada dua persoalan. **Pertama**, pasal ini mencampurkan terminology laporan dengan pengajuan sengketa. Laporan adalah terminology untuk penanganan

pelanggaran. Sedangkan untuk sengketa, bukanlah laporan, tetapi pengajuan atau pendaftaran sengketa. **Kedua**, menjadi sangat riskan jika memberikan kewenangan kepada Panwascam dan sampai PPL untuk menerima sengketa administrasi pemilu. Ini terkait dengan kapasitas, manajemen, dan sumber sengketa. Lebih konsisten dengan UU No. 10/2016, dimana pengajuan sengketa paling rendah bisa diajukan di Pengawas Pemilu Kab/Kota, meskipun desain ini juga tidak ideal.

- 5) **Pasal 445 ayat (3):** Pasal ini mengatur hal yang mesti dimuat di dalam pengajuan sengketa. Yang disebut mesti ada hanya: nama dan alamat pelapor, pihak terlapor, dan keputusan KPU yang menjadi sebab sengketa. Mestinya, ada penambahan kewajiban kepada pengaju sengketa untuk menyampaikan alasan untuk mengajukan sengketa.
- 6) **Pasal 446 ayat (2):** Pasal ini memberikan kewenangan kepada Panwascam, dan PPL untuk dapat menerima delegasi tugas penyelesaian sengketa dari Bawaslu. Ini potensial menimbulkan kegaduhan dan kekacauan dalam penyelesaian sengketa. Jika proses sengketa diselesaikan ditingka kecamatan, bahkan PPL, ini akan membuat persinggungan antara masing-masing peserta dengan penyelesai sengketa menimbulkan masalah di dalam tahapan pemilu. Belum lagi persoalan kapasitas dari Panwascam dan PPL untuk menyelesaikan sengketa.
- 7) **Pasal 446 ayat (5):** Ketentuan pasal ini masih mengatur tentang kemungkinan kesepakatan dalam bentuk musyawarah dan mufakat dalam penyelesaian sengketa. Ketentuan pasal ini hampir tidak mungkin terjadi, dan menjadi percuma. Karena, orang bersengketa pastinya tidak bisa didamaikan, dan lebih baik langsung menyelesaikan dengan proses sengketa yang fair.
- 8) **Pasal 448:** Ketentuan dalam pasal ini menimbulkan pengulangan pengajuan dengan ketentuan penyelesaian sengketa yang bisa diajukan kepada pengawas pemilu atau yang disebut dengan sengketa proses pemilu tadi. Objek yang disengketakan sama, yakni keputusan KPU yang dirasa oleh peserta pemilu merugikan mereka. Apalagi untuk proses ini, pengajuan sengketa dimulai di pengadilan tata usaha negara. Dan memberikan ruang untuk upaya banding ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara. Sebaiknya, proses ini bisa disederhanakan. Misalnya, dari pengawas pemilu, langsung ke PTTUN, dan putusannya bersifat final dan mengikat. Atau, pengawas pemilu tidak perlu dilibatkan lagi. Lagi langsung ke PTUN, dan banding ke PTTUN, dan putusannya bersifat final dan mengikat.

- 9) **Pasal 452 ayat (2)**, masih mengatur pengajuan sengketa dilakukan paling lambat 3 x 24 jam setelah penetapan hasil pemilu. Evaluasi penegakan hukum dan sengketa, ini memberatkan pemohon. Sebaiknya diatur 3 hari kerja setelah penetapan hasil pemilu.
- 10) Tidak adanya waktu maksimal untuk menyelesaikan perselisihan hasil pemilu legislatif

CP:

Titi Anggraini

Fadli Ramadhanil