



RUMUSAN & REKOMENDASI
SEMINAR NASIONAL XXVII AIPI
“PEMILU SERENTAK 2019”
FISIPOL-UGM Yogyakarta, 27-28 April 2017

Seminar Nasional XXVII Asosiasi Ilmu Politik Indonesia (AIPI) dengan tema: **“Pemilu Serentak 2019”** dilaksanakan di FISIPOL-UGM Yogyakarta, 27-28 April 2017. Seminar dihadiri sekitar 150 orang peserta yang terdiri atas para ilmuwan politik anggota AIPI, Pengurus Pusat dan Cabang AIPI, mahasiswa, dan beberapa politisi di Indonesia. Didahului oleh pidato pengantar Ketua Umum PP AIPI Dr. Alfitra Salamm dan Wakil Dekan FISIPOL-UGM Dr. Wawan Masudi, seminar selanjutnya dibuka oleh Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta, Sri Sultan Hamengku Bawono X. Sebelum pembahasan pemakalah utama dan pilihan, seminar diawali oleh dua orang *keynote speakers*, yaitu Menteri Dalam Negeri Tjahyo Kumolo dan Ketua Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) Prof. Dr. Jimly Assidique.

Wakil Dekan FISIPOL UGM menekankan bahwa capaian demokrasi di Indonesia telah diakui oleh sejumlah negara-negara sahabat. Namun demikian tak dapat dipungkiri masih adanya sejumlah persoalan berkaitan dengan kondisi demokrasi kita saat ini, seperti praktik politik uang, budaya parokial, dan sejumlah persoalan lainnya. Hal yang sama juga disinggung oleh Sri Sultan dalam sambutannya, bahwa praktik demokrasi masih diwarnai oleh kuatnya nilai-nilai identitas. Gubernur DIY juga mengingatkan budaya politik yang pernah disampaikan pada Seminar Nasional II AIPI, 20 tahun yang lalu, bahwa budaya politik dan kekuasaan memiliki hubungan yang erat dengan situasi sekarang, karena seorang pemimpin pada dasarnya adalah melayani, abdi masyarakat. Kepemimpinan adalah tanggungjawab, keteladanan, dan penderitaan. Kepemimpinan bukanlah kontes popularitas, karena pada dasarnya pemimpin bukanlah penguasa, tetapi seorang yang berani menderita dalam melayani masyarakat, abdi masyarakat.

Menteri Dalam Negeri, Tjahyo Kumolo menegaskan bahwa perubahan sistem pemilu perlu dirancang secara jangka panjang, tidak setiap lima tahun dilakukan perubahan. Pilihan terhadap sistem pemilu proporsional, apakah terbuka atau tertutup, merupakan isu krusial di antara 13 isu krusial Pemilu Serentak 2019. Selain sistem pemilu, isu penambahan kursi bagi sejumlah daerah, karena harga tidak sama antara satu daerah dengan daerah lain, juga isu *parliamentary threshold*, dan calon tunggal presiden. Isu krusial lain juga berkaitan dengan

apakah yang dimaksud keserentakan pemilu itu harus sama atautkah bisa beda waktu 1 atau 3 hari. Dalam nafas yang hampir senada, dalam menyongsong Pemilu Serentak 2019, Prof. Jimly Assidique mengingatkan pentingnya pencegahan persoalan etika dalam konteks penyelenggaraan pemilu. Dari pengalaman selama ini, sumber persoalan etika bukan hanya berasal dari penyelenggara pemilu, tetapi lebih banyak dari peserta pemilu, yaitu partai politik dan kandidat.

Selama satu setengah hari, Seminar Nasional XXVII AIPI telah membahas isu-isu krusial yang berhubungan dengan tema Pemilu Serentak 2019. Isu-isu tersebut ialah: Desain Pemilu Serentak 2019, Kesiapan Penyelenggara Pemilu Serentak 2019; Potensi Pelanggaran Etik Penyelenggara Pemilu Serentak 2019; dan Sistem Pengawasan Pemilu Serentak 2019. Selain keempat isu tersebut, Seminar Nasional XXVII AIPI juga mendiskusikan 15 makalah pilihan yang membahas berbagai topik yang beragam tentang Pemilu Serentak 2019, antara lain: Ambang Batas dan Legitimasi Peserta Pemilu Serentak; Dampak Ambang Batas Presidensial; *Ci(ne)tizen Participation: Media dan Political Literacy*; Gagasan Desain Aturan Pemilu Serentak; Keterwakilan Perempuan dalam Pemilu Serentak; Efektivitas dan *Coattail Effect* Pemilu Serentak; Penyelesaian Pidana Pemilu, Demokratisasi Pemilu Serentak, dan Tantangan Pemilu Serentak 2019.

Secara garis besar hasil pembahasan dan diskusi yang instens dari para peserta Seminar Nasional XXVII AIPI di FISIPOL-UGM Yogyakarta pada 27 April 2017 dapat dirumuskan beberapa hal sebagai berikut:

1. Bentuk Pemilu Serentak

Pemilu Lima Kotak (Pemilu untuk memilih Presiden-Wakil Presiden, DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota) adalah bentuk Pemilu Serentak yang secara jangka pendek harus kita terima mengingat waktu penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019 yang sudah tidak memungkinkan lagi.

Pilihan terhadap pemilu lima kotak di atas bukan tanpa risiko. Apabila pemilu lima (5) kotak tetap dijadikan pilihan, risikonyakita tidak mendapatkan insentif dari gagasan keserentakan pemilu, kecuali sekedar insentif kesamaan waktu dan efisiensi pendanaan. Keserentakan pemilu harusnya memiliki efek bagi bekerjanya (*governability*) pemerintahan pusat dan daerah. Selain itu, dengan pemilu 5 kotak dikhawatirkan kualitas pemilu justru akan mengalami kemunduran, manakala sistem proporsional yang digunakan adalah sistem proporsional terbuka. Pemilu lima (5) kotak juga tidak akan berdampak secara signifikan bagi penguatan sistem presidensial. Oleh karena itu, perubahan UU Pemilu meniscayakan perlunya kesungguh-sungguhan para perancang Undang-Undang untuk mewujudkan tujuan minimal dalam memperkuat sistem presidensial melalui adanya kerangka perubahan peraturan perundang-undangan yang mendorong terwujudnya sistem kepartaian moderat dengan adanya partai pemenang mayoritas di parlemen sebagai penopang pemerintahan. Kekuatan mayoritas ini akan memudahkan bekerjanya sistem presidensial.

Dalam jangka panjang, kebutuhan untuk mencari kerangka desain pemilu serentak sebagai alternatif Pemilu Lima Kotak perlu menjadi agenda kita sebagai sebuah bangsa dalam rangka memperbaiki kualitas pemilu dan mendorong sistem politik yang stabil. Dalam jangka panjang direkomendasikan agar ada keterpisahan antara pemilu serentak nasional dengan pemilu serentak lokal dengan jeda waktu 2,5 tahun.

Perlu konsistensi dan koherensi antara sistem presidensial dengan sistem kepartaian dan sistem pemilu. Tujuan pemilu salah satunya adalah mengefektifkan sistem presidensial sebagai hasil kombinasi yang “rumit” dengan sistem multipartai. Oleh karena itu, kebutuhan ideal ke depan adalah bagaimana bangunan desain sistem pemilu serentak yang dapat menopang efektivitas sistem presidensial. Seminar Nasional XXVII AIPI merekomendasikan agar sistem pemilu serentak dirancang secara terpisah antara sistem pemilu serentak nasional dengan pemilu serentak lokal. Pemisahan tersebut akan melahirkan sistem presidensiil yang efektif yang sekaligus diperkuat oleh sistem kepartaian yang stabil. Konsekuensi logisnya, selain perubahan desain Pemilu Serentak 2019 diperlukan pula perubahan formula besaran daerah pemilih dan teknik penghitungan kursi yang mendukung upaya penyederhanaan partai secara moderat.

2. Sistem Pemilu

Penggunaan Sistem Pemilu Proporsional tetap merupakan pilihan yang rasional dalam menyiapkan RUU Pemilu Serentak 2019. Namun demikian, sistem proporsional terbuka atau tertutup--serta terbuka terbatas, bukanlah isu penting. Seminar Nasional XXVII AIPI di Yogyakarta merekomendasikan bahwa pilihan Sistem Pemilu Proporsional Tertutup dan/atau Terbuka perlu dilengkapi dengan persyaratan-persyaratan yang sangat ketat.

Terhadap sistem pemilu proporsional ini ada dua rekomendasi yang patut diperhatikan oleh para perancang RUU Pemilu Serentak 2019 sebagai berikut:

- a) Apabila yang digunakan adalah **Proporsional Tertutup**, perlu dilengkapi dengan persyaratan-persyaratan minimal sebagai berikut: (1) mempertimbangkan rekam jejak di partai; (2) gatekeeper yang perlu melibatkan orang luar; (3) kandidasi yang terbuka (pemilu pendahuluan); (4) jaminan keterwakilan perempuan--dengan komposisi minimal 30 persen di daftar caleg (1,3,5) dan 30 persen ditempatkan di nomor urut 1 untuk sebagian daerah pemilihan.
- b) Apabila yang digunakan adalah **Proporsional Terbuka**, perlu dilengkapi dengan persyaratan-persyaratan yang ketat, antara lain sebagai berikut: (1) kandidasi yang terbuka (pemilu pendahuluan); (3) jaminan keterwakilan perempuan--dengan komposisi minimal 30 persen di daftar caleg (1,3,5) dan 30 persen ditempatkan di nomor urut 1 untuk sebagian daerah pemilihan; quota kader-kader partai (minimal 30 persen); (2) minimal masa keanggotaan di partai adalah 2 tahun untuk pencalonan anggota DPR Kabupaten/Kota, 3 Tahun untuk DPRD Provinsi, dan 5 tahun untuk anggota DPR.

Sementara untuk memilih Dewan Perwakilan Daerah, para ahli politik yang tergabung dalam Asosiasi Ilmu Politik Indonesia merekomendasikan tetap menggunakan sistem distrik berwakil banyak, di mana proses pengajuan calon ditentukan atas dasar dukungan minimal suara sesuai dengan yang sudah berjalan pada Pemilu 2014 yang lalu. Pemilihan calon anggota DPD melalui pansel bertentangan dengan UUD 1945 di mana DPD adalah wakil perseorangan dan bukan partai politik.

3. Jumlah Anggota DPR

- a) Penambahan jumlah anggota DPR tidak memiliki urgensi yang mendasar apabila hanya berhubungan dengan disproporsionalitas jumlah kursi antarwilayah.

- b) Sebaiknya persoalan disproporsionalitas jumlah kursi antardaerah pemilihan itulah yang diatur ulang (d disesuaikan), tanpa mengubah jumlah anggota DPR saat ini.

4. Ambang Batas Presiden dan Parlemen

Terhadap isu *presidential threshold*, dalam Seminar Nasional XXVII AIPI ditekankan bahwa dalam pemilu serentak – ambang batas presiden sebagai syarat pencalonan presiden dan wakil presiden tidak lagi relevan dengan prinsip keserentakan penyelenggaraan pemilu. artinya setiap partai yang lolos sebagai peserta pemilu dapat mengajukan calon presiden dan wakil presiden. Oleh karena itu, makna ambang batas presiden tidak perlu diatur dalam RUU Pemilu Serentak 2019 karena justru bertentangan dengan prinsip kerentakan pemilu presiden dan legislatif.

Sebaliknya, *parliamentary threshold* yang signifikan (antara 7-8 persen untuk DPR) dan 3,5 persen untuk DPRD akan mendorong lahirnya sistem kepartaian sederhana dan mengurangi derajat fragmentasi politik di parlemen, baik di tingkat nasional maupun lokal.

5. Proses Kandidasi dan Koalisi Permanen

- a) Proses kandidasi calon presiden dan wakil presiden dilakukan melalui pemilu pendahuluan sebagai salah satu cara agar partai politik melibatkan banyak pihak (publik) dalam proses penentuan calon presiden dan wakil presiden. Pemilu pendahuluan (dapat berupa konvensi atau bentuk lainnya) akan mencegah dominasi kekuatan politik tertentu yang dapat menyandera presiden terpilih.
- b) Untuk mewujudkan tradisi politik dalam pemerintahan secara damai dan teratur, diperlukan pengaturan model koalisi yang relatif longgar, khususnya formula koalisi pada Pemilu Presiden putaran pertama. RUU Pemilu Serentak 2019 sebaiknya mengatur mekanisme dan tata cara pembentukan koalisi sebelum pemilu serentak dilakukan atau minimal pada tahap setelah ditetapkan partai politik peserta pemilu. Selanjutnya pada putaran kedua [apabila tidak ada calon yang mencapai batas minimal syarat mayoritas 50% + 1], partai-partai yang calonnya kalah dapat bergabung dengan koalisi partai yang telah ada. Bentuk koalisi pada putaran kedua ini merupakan bentuk koalisi yang dipermanenkan untuk satu periode pemerintahan, sebagai bagian untuk mendorong terwujudnya tradisi politik antara yang memerintah dan yang oposisi.
- c) Dalam rangka memperbaiki kualitas hasil pemilu, khususnya kualitas calon anggota perwakilan rakyat, perlu adanya kewajiban bagi partai untuk melakukan proses kandidasi yang demokratis di internal partai secara terbuka yang melibatkan publik dan/atau anggota partai politik. Transparansi dan keterbukaan proses kandidasi calon-calon anggota legislatif diharapkan dapat melahirkan calon-calon wakil rakyat yang berkualitas.
- d) Dalam rangka menjaga representasi keterwakilan perempuan dalam Pemilu Serentak 2019, RUU Pemilu Serentak sebaiknya mengatur kewajiban dan keharusan bagi partai untuk menetapkan representasi keterwakilan perempuan, sekurang-kurangnya minimal 30 persen, baik pada saat penyusunan calon anggota legislatif maupun dalam kepengurusan partai politik.

6. Perselisihan Pemilu

- a) RUU Pemilu Serentak 2019 perlu mengatur secara jelas posisi saksi. Apabila saksi dibiayai oleh negara maka tanggungjawabnya kepada Badan Pengawas Pemilu dan bukan kepada partai politik atau pemerintah.
- a) Sistem keadilan pemilu belum sempurna, karena hanya didesain dalam dua sistem yaitu sistem pencegahan dan *electoral dispute*. Tetapi, belum ada *alternative dispute solution* sebagai landasan keadilan pemilu. Padahal, keserentakan pemilu berpotensi meningkatnya pelanggaran pemilu yang dilaporkan ke Bawaslu. Untuk efektivitas alternatif penyelesaian sengketa, RUU Pemilu Serentak 2019 perlu memberi payung hukum model penyelesaian sengketa dalam kerangka *dispute resolution*. Payung hukum ini sekaligus melindungi Bawaslu dalam menjalankan tugas, dan dapat menyelesaikan kasus-kasus yang kecil-kecil melalui negosiasi, mediasi dan arbitrer. Sementara kasus-kasus yang berat diselesaikan melalui peradilan khusus pemilu .
- b) Berkaitan dengan penyelesaian kasus politik uang, masih ada masalah pengaturan yang tidak konsisten khususnya yang mengatur bahwa politik uang hanya pada subjek hukum yang terbatas (bukan setiap orang). Inkonsistensi lain ada kemungkinan politik uang diperbolehkan pada hari pemungutan suara. Sengketa Pemilu perlu dilakukan oleh sebuah lembaga (Sentra Penegakan Hukum Pemilu) dengan kewenangan yang jelas, termasuk kewenangan untuk menyita barang bukti yang selama ini tidak dimiliki. Pelanggaran dana kampanye idealnya tidak dibatasi oleh waktu, tetapi memiliki jangka waktu kadaluwarsa yang lebih panjang (kurang lebih 2 tahun).

7. Pengaturan Etika Penyelenggaraan Pemilu

- a) Diperlukan pengaturan etika penyelenggaraan pemilu 2019, pemilu untuk selamanya. Keberadaan lembaga penegak etik penyelenggaraan pemilu 2019 ini perlu diperkuat. Penguatan lembaga penegakan etik perlu diiringi oleh pembenahan sistem rekrutmen penyelenggara pemilu (KPU), karena apabila komisioner terkena kasus etik akan digantikan menurut sistem daftar tunggu. Masalahnya, orang yang ada dalam daftar tunggu belum tentu jauh lebih baik dari yang akan digantikan.
- b) Perlu melakukan antisipasi persoalan etika, karena sumber persoalan etika bukan hanya berasal dari etika penyelenggara pemilu, tetapi bersumber dari peserta (partai dan kandidat). Oleh karena itu, diperlukan perubahan Undang-Undang, bukan hanya mengatur tentang penyelenggara pemilu, tetapi yang diperlukan adalah UU Penyelenggaraan Pemilu. Minimal ada enam aturan etika penyelenggaraan pemilu yang diperlukan, yaitu: (a) integritas calon atau kandidat dalam penyelenggaraan pemilu; (b) sikap percaya terhadap penyelenggara, (c) sikap taat asas bahwa calon tidak melakukan *judicial review*, (d) larangan hubungan pribadi antara calon dengan penyelenggara, bila ada hubungan perlu dideklarasikan kepada publik, (f) Standar etik mencakup aturan suap kepada pemilih, dan (g) etika hubungan antarcalon—di mana calon tidak perlu mengurus calon yang menjadi lawan politiknya.

8. Bentuk Kertas Suara

Desain kertas suara memiliki hubungan yang erat dalam pemilu serentak. Kertas suara (*ballot vote*) semaksimal mungkin didesain dan disesuaikan dengan tujuan *coattail effect*

yang merupakan salah satu kelebihan pemilu serentak. Idealnya, kertas suara hanya satu lembar agar efek ekor jas dapat terjadi pada pemilu serentak. Sebaliknya, apabila kertas suara yang digunakan terpisah-pisah antara kertas suara calon presiden-wakil presiden dengan legislatif (DPR dan DPD) potensi *splite vote* akan tinggi.

9. Penyelenggara dan Pengawas Pemilu

- a) Permanen dan *ad hoc* untuk KPU Provinsi, Kabupaten/Kota. Menyetujui formula Komisi II DPR bahwa untuk anggota KPU dan Bawaslu Pusat serta Provinsi adalah permanen, sementara untuk kabupaten/kota adalah *ad hoc*.
- b) Khusus untuk penyelenggara *ad hoc* pada tingkat PPK, PPS dan KPPS perlu ada penambahan pengaturan berkaitan dengan: (1) pembatasan maksimal dua kali sebagai ketua dan/atau anggota PPK, PPS dan KPPS dengan tujuan untuk memutus mata rantai kecurangan dalam pemilu; (2) batasan umur (minimal 25 tahun) perlu disesuaikan dengan hak politik calon untuk dipilih yaitu minimal 21 tahun; (3) rekomendasi pemerintah dalam penentuan penyelenggara pemilu *ad hoc* tidak diperlukan.
- c) Untuk menghindari kesimpangsiuran data pemilih, UU Pemilu Serentak 2019 perlu meletakkan dasar sinkronisasi antara data pemilih, data kependudukan dan warga negara melalui menentukan siapa yang memiliki tanggungjawab terhadap data penduduk, warga negara, dan pemilih, sehingga tidak terjadi kesimpangsiuran.
- d) Perlu pengaturan masa jabatan KPU di Provinsi dan Kabupaten/Kota yang masa jabatannya akan berakhir pada saat tahapan penyelenggaraan Pemilu 2019 belum selesai. Perubahan masa jabatan diharapkan dapat menghindari faktor ketidaksiapan penyelenggara pemilu.
- e) Perlunya UU Pemilu mengatur mengenai penguatan sekretariat KPU dan Bawaslu sebagai ujung tombak dalam perbaikan tata kelola pemilu dan dalam rangka menopang tugas-tugas komisioner.
- f) Rekrutmen Komisioner KPU, KPU Provinsi, Kabupaten/Kota
 - ✓ Tim seleksi yang independen dan terpercaya.
 - ✓ Masa bhakti jabatan KPUD perlu ditinjau ulang disesuaikan dengan tahapan pemilu agar tidak mengganggu proses dan tahapan pemilu.

Demikian rumusan hasil Seminar Nasional XXVII Asosiasi Ilmu Politik Indonesia.

Yogyakarta, 28 April 2017