

***Menakar Pengaruh Perubahan Sistem Pemilihan Legislatif 2024 dari Melalui
Mekanisme Judicial Review di Mahkamah Konstitusi
Weighing the Influence of the 2024 Legislative Election System Changes through
the Mechanism of Judicial Review in the Constitutional Court***

Moch Rasyid Gumilar

Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran

Korespondensi Penulis : moch21001@mail.unpad.ac.id

Citation Structure Recommendation :

Nama Dibalik. *Judul*. Rewang Rencang : Jurnal Hukum Lex Generalis. Vol.X. No.X (XXXX). (untuk bagian sitasi ini tidak perlu diubah, akan diisi oleh editorial)

ABSTRAK

Indonesia secara historis telah cukup sering melakukan perubahan sistem pemilu sejak tahun 1955. Pemilihan Umum merupakan sebuah mekanisme penting yang digunakan untuk menunjukkan adanya kedaulatan rakyat di dalam suatu negara demokrasi. Adapun terkait dengan perubahan sistem pemilu melalui *judicial review* merupakan sebuah pengujian terhadap suatu produk peraturan perundang-undangan yang dilaksanakan oleh suatu lembaga dalam ranah kekuasaan yudikatif. MK harus mempertimbangkan apakah perubahan tersebut termasuk dalam kategori *open legal policy* atau bukan.

Kata Kunci: *Sistem Pemilu, Judicial Review, Open Legal Policy*

Indonesia has undergone several electoral system changes historically since 1955. General elections serve as a crucial mechanism to demonstrate the sovereignty of the people in a democratic state. In regard to electoral system changes through judicial review, it involves an examination of legislative regulations conducted by a judicial institution. The Constitutional Court (MK) must consider whether such changes fall under the category of open legal policy or not.

Keywords: *Electoral System, Judicial Review, Open Legal Policy.*

A. PENDAHULUAN

Indonesia secara historis telah cukup sering melakukan perubahan sistem pemilu sejak tahun 1955—entah yang sifatnya utuh atau parsial, disengaja atau tidak disengaja—, tentunya perubahan-perubahan tersebut bersifat inkremental sehingga dapat dihiraukan begitu saja dengan tujuan untuk mengtransformasi dan mereformulasi pelaksanaan pemilu agar terus menjadi lebih baik dari pemilu satu ke pemilu yang lainnya.¹

Mengenai pemilihan secara langsung atau tidak langsung dalam sejarahnya, Pemilu di Indonesia telah mengadopsi dua sistem yang berbeda. Pertama, sistem proporsional tertutup, di mana pemilih hanya memilih partai dan suara partai diberikan kepada calon nomor urut teratas. Kedua, sistem proporsional terbuka, di mana pemilih memilih langsung wakil legislatif. Pemilu di Indonesia telah dilaksanakan sebanyak 12 kali, dimulai dari tahun 1955 hingga terakhir pada tahun 2019. Sejak tahun 1971 hingga 1999, sistem pemilu yang digunakan adalah sistem proporsional tertutup. Setelah reformasi, pada tahun 2004, sistem pemilu berubah menjadi proporsional semi terbuka, dan baru pada tahun 2009 sistem proporsional terbuka benar-benar diterapkan.²

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tidak secara eksplisit mengatur pilihan sistem pemilu untuk pemilihan Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan Dewan Perwakilan Daerah. Namun, polemik mengenai sistem pemilu proporsional terbuka dan tertutup semakin meningkat, terutama setelah adanya gugatan terhadap Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu terkait sistem proporsional terbuka. Gugatan tersebut, yang telah didaftarkan pada 16 November 2022 dengan nomor registrasi 114/PUU-XX/2022, berusaha untuk mengubah penerapan sistem pemilihan umum proporsional terbuka pada Pemilu legislatif 2024 menjadi sistem pemilihan umum proporsional tertutup.

Adapun yang menjadi argumen para pemohon adalah bahwa pasal-pasal yang menjadi objek permohonan setidaknya telah menyebabkan munculnya sikap

¹ Mada Sukmajati, Sistem Pemilu, Dalam Pramono U. Tanthowi, Aditya Perdana, & Mada Sukmajati, *Tata Kelola Pemilu di Indonesia*, Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia, Jakarta Pusat, 2019, p. 107

² *Ibid.*, p. 75-86

individualisme di antara politisi dan menimbulkan konflik serta persaingan internal yang merugikan partai politik terkait. Mereka berpendapat bahwa sistem pemilihan terbuka menciptakan suasana politik yang lebih liberal dan persaingan bebas, yang seharusnya terjadi antara partai politik dalam konteks pemilihan umum. Lebih lanjut, mereka merujuk pada Pasal 22E ayat (3) UUD 1945 yang menegaskan bahwa peserta pemilu seharusnya merupakan partai politik, bukan individu. Hal tersebut tentunya merupakan penafsiran yang keliru karena penulis berpandangan bahwa keberadaan pasal tersebut tidak serta merta dapat dimaknai sebagai hal yang mengamanatkan adanya sistem pemilu proporsional tertutup. Argumentasi yang demikian seakan-akan membuat mempersempit maksud penafsiran Pasal 22E Ayat (3) UUD 1945 hanya menjadi terpaku kepada sistem pemilu seperti apa yang digunakan.

Selain itu, kedudukan MK dalam memutus permohonan ini juga menjadi problematika, terlebih ketika ada anggapan yang menyebutkan bahwa terkait sistem pemilu merupakan bagian dari kebijakan hukum terbuka yang seharusnya menjadi ranah DPR dan pemerintah selaku pembentuk undang-undang. Kekhawatiran terhadap pandangan ini bertitik berat pada jika diputuskannya sistem proporsional terbuka menjadi konstitusional bersyarat oleh MK, kemudian ditanggapi oleh DPR untuk mengganti kepada sistem pemilu tertutup, setidaknya hal tersebut akan berdampak pada tertutupnya ruang perubahan sistem pemilu yang ideal di masa yang akan datang. Oleh karena demikian mengenai penjelasan yang disebutkan di atas maka penulis dapat mengidentifikasi masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaruh dari perubahan sistem pemilihan legislatif terhadap demokrasi di Indonesia?
2. Bagaimana peran proses *judicial review* di Mahkamah Konstitusi dapat mempengaruhi perubahan sistem pemilihan legislatif dikaitkan dengan konsep kebijakan hukum terbuka (*open legal policy*)?

B. PEMBAHASAN

a. Sistem Pemilu Tertutup dan Terbuka Dampaknya terhadap Demokrasi

Pemilihan Umum merupakan sebuah mekanisme penting yang digunakan untuk menunjukkan adanya kedaulatan rakyat di dalam suatu negara demokrasi. Dengan demikian, eksistensi pemilu juga setidaknya dapat menjadi salah satu indikator kuat keberadaan suatu negara yang menyatakan dirinya sebagai negara yang menerapkan prinsip-prinsip pembagian kekuasaan, HAM, pembatasan kekuasaan antar lembaga, dan lain-lain..³ Dalam menyatakan pentingnya suatu pemilu dalam sebuah negara demokrasi, misalnya saja, Przeworski memberikan definisi mengenai rezim demokrasi dengan menjelaskan bahwa rezim demokrasi merupakan rezim yang melaksanakan pemilihan-pemilihan umum dengan tujuan mengisi jabatan-jabatan yang ada dalam pemerintahan.⁴ Selain itu, tidak kalah pentingnya Dahl juga memberikan penjelasan mengenai lembaga-lembaga politik yang harus ada dalam suatu negara demokrasi, salah satunya adalah lembaga yang mengurus pengisian jabatan dengan metode dipilih dengan cara yang bebas, adil, dan dilakukan dengan kurun waktu yang berkala.⁵

Dalam konteks negara demokrasi, kebebasan merupakan sebuah prinsip yang sangat penting. Setiap warga negara memiliki kebebasan untuk menyatakan pilihan politiknya tanpa adanya tekanan atau intervensi dari pihak manapun. Hal tersebut setidaknya dapat terlihat dalam sejarah, misalnya ketika terjadi gelombang ketiga demokratisasi, keberadaan pesta rakyat (pemilu) ini menjadi suatu tanda dan bentuk perjuangan untuk melemahkan rezim otoritarian melalui prinsip kebebasannya.⁶

Karena pemilihan umum ini merupakan mekanisme penting yang digunakan untuk menunjukkan eksistensi dari kedaulatan rakyat maka sudah seyogyanyalah pemilihan umum ini dilakukan secara sistematis. Hal tersebut tentunya haruslah berdasarkan kepada sistem yang memang menunjang proses pemilu guna terwujudnya suatu keadilan pemilu.⁷ Bicara mengenai pemilihan umum sebagai mekanisme penting

³ Udiyo Basuki, *Parpol, Pemilu, dan Demokrasi: Dinamika Partai Politik dalam Sistem Pemilihan Umum di Indonesia Perspektif Demokrasi*, Kosmik Hukum, Vol. 20, No. 2, (2020), p. 86.

⁴ *Ibid.*

⁵ *Ibid.*, p. 87.

⁶ *Ibid.*

⁷ Titi Anggraini, Penegakan Hukum Pemilu dan Penyelesaian Masalah Hukum Pemilu, Dalam Pramono U Tantowi, Aditya Perdana, & Mada Sukmajati, *Tata Kelola Pemilu Indonesia*, Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia, Jakarta, 2019, p. 289.

yang menunjukkan adanya kedaulatan rakyat, maka perlu untuk dicatat beberapa hal sebagai faktor pertimbangan keberadaan pemilu dalam suatu negara, pertama, perlu dipertimbangkan bahwa pendapat rakyat dalam rangka menentukan kehidupan berbangsa dan bernegara merupakan hal yang bersifat dinamis dan dari kurun waktu yang berbeda dapat berubah-ubah pula muatan substansinya. Kedua, keadaan hidup bermasyarakat sebagai hal yang dapat berubah dari waktu ke waktu. Ketiga, adanya penambahan jumlah penduduk, dan yang terakhir perlu adanya jaminan proses penggantian dapuk kepemimpinan negara dalam wilayah kekuasaan eksekutif maupun legislatif.⁸ Hal-hal tersebut setidaknya selaras dengan pendapat Madison dalam tulisan Keech yang menyatakan bahwa adanya pemilihan yang dilakukan secara berkala merupakan satu-satunya cara untuk memastikan bahwa pemerintah yang terpilih mempunyai kepentingan yang sama dengan rakyat.⁹

Kaitan pemilu dan demokrasi setidaknya juga dapat dilihat dari tujuan penyelenggaraan pemilu itu sendiri. Menurut Jimly, tujuan dari penyelenggaraan pemilu itu terdiri dari empat hal. Pertama, pemilu bertujuan untuk memastikan terjadinya peralihan kekuasaan kepemimpinan yang dilakukan dengan cara yang tertib dan damai. Kedua, memastikan adanya penggantian pengisian jabatan yang akan mewakili kepentingan rakyat dalam suatu lembaga perwakilan. Ketiga, memenuhi unsur terlaksananya prinsip kedaulatan di tangan rakyat dan yang terakhir tujuan dari penyelenggaraan pemilu adalah untuk melaksanakan prinsip-prinsip hak asasi setiap warga negara yang dijamin oleh negara.¹⁰

Dengan demikian secara prinsip kontekstualisasi pemilu dan demokrasi tentunya tidak dapat dilepaskan dari kerangka berpikir mengenai tata kelola pemilihan umum (pemilu), dimana dalam hal tersebut sistem pemilu memiliki peran yang sangat sentral. Sistem pemilu merupakan elemen penting untuk mengatur berbagai aturan dan mekanisme yang diperlukan dalam penyelenggaraan pemilu, serta menentukan

⁸ *Ibid.*

⁹ William R. Keech, Thinking about the Length and Renewability of Electoral Terms, Dalam Bernard Grofman & Arend Lijphart, *Electoral Laws and Their Political Consequences*, Algora Publishing, New York, 2003, p. 105.

¹⁰ Jimly Asshiddiqie, *Partai Politik dan Pemilihan Umum Sebagai Instrumen Demokrasi*, Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2012, p. 11.

bagaimana pemenang akan ditentukan.¹¹ Sistem pemilu tersebut biasanya mencakup serangkaian aturan yang mengatur berbagai tahapan dan prosedur dalam pelaksanaan pemilu. Aturan-aturan ini meliputi hal-hal, seperti pendaftaran calon, pemilihan, pencoblosan, penghitungan suara, dan pengumuman hasil. Dengan adanya sistem pemilu yang jelas dan terstruktur, pemilu dapat berjalan dengan tertib dan adil, serta memberikan panduan bagi penyelenggara pemilu dalam menjalankan tugas mereka.¹²

Selain itu, sistem pemilu juga menentukan bagaimana pemenang dalam pemilu akan ditentukan. Ini melibatkan aspek seperti perhitungan suara, penggunaan metode perolehan suara (seperti sistem proporsional atau sistem mayoritas), dan penentuan ambang batas (threshold) untuk partai atau kandidat.¹³ Sistem pemilu karena pada dasarnya merupakan suatu sistem yang menentukan tata cara terpilihnya wakil-wakil rakyat yang akan menempati lembaga perwakilan rakyat, hal tersebut maka akan berimplikasi pada munculnya berbagai sistem pemilu yang ideal digunakan sesuai dengan situasi, kondisi, dan waktu pada tempat tertentu. Setidaknya hal tersebut dapat dilihat dari berbagai perspektif yang digunakan, misalnya, jika dilihat dari perspektif kepentingan rakyat dalam hal ini apakah rakyat dianggap sebagai suatu individu yang bebas agar dapat menentukan pilihannya sekaligus dipilih sebagai wakil rakyat atau hanya sekadar dianggap sebagai bagian dari kelompok yang dipandang tidak memiliki hak dalam memilih individu mana yang berhak menjadi wakilnya dalam lembaga perwakilan rakyat sekaligus tidak memiliki hak untuk dapat dipilih sebagai wakil rakyat.¹⁴

Berdasarkan sudut pandang mengenai sistem pemilu di atas maka setidaknya dapat ditemukan dua pengklasifikasian sistem pemilu, yakni sistem pemilu organis dan mekanis.¹⁵ Pendekatan mekanis memiliki maksud dengan memposisikan rakyat sebagai individu-individu yang sama, dengan penekanan pada partisipasi aktif setiap individu dalam memberikan suara mereka. Di sisi lain, pendekatan organis melihat

¹¹ Mada Sukmajati, *Op.cit.*, p. 58.

¹² *Ibid.*, p. 59

¹³ *Ibid.*

¹⁴ Udiyo Basuki, *Op.cit.*, p. 87.

¹⁵ Usep Ranawijaya, *Hukum Tata Negara Indonesia Dasar-dasarnya*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1983, p. 223-224.

rakyat sebagai sejumlah individu yang hidup dalam berbagai bentuk komunitas, seperti keluarga, kelompok sosial, atau institusi sosial. Indonesia menggunakan pendekatan pertama disebutkan di atas dalam sistem pemilu, di mana pemilihan legislatif, pemilihan presiden, dan pemilihan kepala daerah dilakukan secara langsung, mengakui peran individu dan institusi dalam proses pemilihan.¹⁶ Dalam pemilu yang diselenggarakan di Indonesia dapat dilihat bahwasannya setiap warga negara Indonesia mempunyai hak suara dan hak politik yang dijamin oleh negara. Hak suara setidaknya dianggap sebagai hak individu yang dihitung dengan nilai penuh sesuai dengan prinsip *one person, one vote, one value*.¹⁷

Ketentuan penggunaan sistem pemilu ini juga setidaknya dapat ditafsirkan sebagai salah satu bentuk pengejawantahan dari bunyi ketentuan Pasal 1 Ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menjelaskan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan pengimplementasiannya dilaksanakan menurut ketentuan Undang-Undang Dasar. Meskipun memang penggunaan sistem pemilu organis pun sempat diadopsi ketentuannya dalam pasal dan ayat yang sama dalam konstitusi sebelum amandemen dengan mengamanatkan pelaksanaan kedaulatan rakyat berada di tangan suatu lembaga Majelis Permusyawaratan Rakyat. Tetapi, pasca runtuhnya Orde Baru sebagai bentuk transisi menuju masa Reformasi, telah terjadi suatu *Constitutional Momentum* yang juga sejalan dengan lahirnya proses demokratisasi baru sehingga ketentuan tersebut digantikan dengan kedaulatan rakyat yang sesungguhnya.

Penggunaan sistem mekanis dalam sistem pemilu yang dianut di Indonesia ini dalam tataran praktisnya, terkhusus dalam hal pemilihan anggota legislatif menggunakan sistem proporsional. Sistem proporsional ini merupakan sistem yang bertujuan untuk mengalokasikan suara yang diperoleh calon atau partai politik menjadi kursi secara selaras, dalam artian memiliki jumlah yang seimbang antara suara yang

¹⁶ Rahayu Prasetyaningsih, *Perselisihan Hasil Pemilihan Umum (PHPU) di Mahkamah Konstitusi Sebagai Upaya Hukum Terakhir dalam Penyelesaian Sengketa Pemilihan Umum*, Jurnal Konstitusi, Vol. 1, No. 1, (2009), p. 41.

¹⁷ Mada Sukmajati, *Op.cit.*, p. 68

didapat dengan kursi yang akan diperoleh.¹⁸ Dinamika yang terjadi di Indonesia semenjak tahun 1955 setidaknya telah memperlihatkan beberapa perubahan dalam pengimplementasian sistem proporsional ini. Misalnya saja, pada tahun 2004 dalam pemilihan anggota legislatif di Indonesia menggunakan sistem proporsional terbuka terbatas dan baru pada pemilihan tahun 2009 menggunakan sistem proporsional terbuka murni.

Pada tahun 2004 dapat dikatakan bahwa sistem pemilihan proporsional terbuka terbatas dianggap belum dapat memenuhi prinsip prinsip demokrasi. Hal ini diakibatkan karena dalam sistem tersebut, pemilih hanya didorong untuk mengetahui nama-nama yang memang sangat diutamakan oleh partai politik pengusung¹⁹, tentunya hal ini dapat dianggap tidak sesuai dengan salah satu tujuan dari demokrasi itu sendiri, yakni memenuhi unsur terlaksananya prinsip kedaulatan di tangan rakyat. Karena pada dasarnya dengan sistem yang demikian banyak yang menafsirkan bahwa kedaulatan menjadi ada di tangan partai.

Adapun dinamika yang mewarnai keberadaan sistem pemilihan proporsional terbuka murni tentunya berbeda dengan sistem proporsional terbuka terbatas, terlebih jika dibandingkan dengan sistem pemilihan proporsional tertutup. Sistem pemilihan ini setidaknya telah dianggap mengadopsi kebebasan rakyat dalam mengatur dan menentukan para calon dengan mendorong tidak adanya pembatasan pengaturan nomor urut yang dalam dua sistem sebelumnya karena dipegang kekuasaannya oleh partai politik.²⁰ Hal ini setidaknya dipertegas dengan adanya keputusan Mahkamah Konstitusi Nomor 24/PUU-VI/2008 yang telah mengubah ketentuan sistem proporsional semi-terbuka menjadi sistem proporsional terbuka murni. Salah satu pertimbangan majelis hakim dalam putusan itu adalah untuk memperkuat penafsiran kedaulatan rakyat dalam suatu penyelenggaraan pemilu sehingga dalam memilih wakilnya rakyat tidak seakan-akan hanya seperti memilih ‘kucing di dalam karung’.

¹⁸ *Ibid.*, p. 64.

¹⁹ Anajeng Esri E. M., *Resultan Sistem Pemilu dan Pemerintahan terhadap Pelaksanaan Demokrasi di Indonesia*, Jurnal Yustika, Vol. 22, No. 2, (2019), p. 78.

²⁰ *Ibid.*, p. 79.

Di sisi lain, ada pula yang berpendapat bahwasannya dengan sistem pemilu terbuka membuka perilaku koruptif dari para calon, partai politik sebagai peserta pemilu, maupun dari rakyat selaku pemilih. Mereka yang berargumentasi demikian meyakini bahwa dengan diimplementasikannya sistem pemilu proporsional terbuka ini akan semakin mempersulit persaingan di intrapartai politik sehingga para calon akan berusaha melakukan segala cara untuk memastikan keterpilihannya di parlemen.²¹ Hal ini setidaknya dipertegas dengan argumentasi lain yang menyatakan bahwa pengimplementasian sistem pemilu proporsional terbuka ini juga akan berdampak kepada melemahnya kekuatan partai politik di satu sisi, tetapi memperkuat posisi caleg sehingga akan memperlebar potensi terjadinya proses-proses transaksional selama terjadinya tahapan pemilu.²² Dengan menggunakan sistem terbuka ini, para ahli juga berpendapat bahwasannya sistem yang demikian membuka ruang terjadinya perilaku koruptif karena biaya pemilu yang sangat mahal sehingga ada keyakinan dari para calon agar dapat mengembalikan biaya yang ia gunakan selama proses tahapan pemilu. Hal tersebut jelas akan memperkuat fenomena politik uang di setiap perhelatan pemilu yang diselenggarakan dan sejatinya aspek ekonomi akan terus mereduksi makna dari kedaulatan rakyat dalam pemilu.

Namun, penulis memandang bahwasannya sistem pemilu seharusnya tidak menjadi kambing hitam atas maraknya tindakan korupsi yang terjadi di parlemen. Hal ini penulis dasarkan atas kekhawatiran penulis bahwa perubahan sistem pemilu dikaitkan dengan maraknya kasus tindakan korupsi hanya akan menciptakan keadaan yang salah diagnosa. Dari pemaparan paragraf di atas penulis melihat bahwasannya sistem pemilu sejatinya tidak dijadikan kambing hitam atas suatu budaya korupsi yang terjadi di setiap perhelatan pemilu. Karena penulis memandang budaya korupsi adalah suatu hal yang kompleks dan perlu memperhatikan berbagai aspek. Misalnya, dari aspek regulasi. Penulis memandang setidaknya perlu ada regulasi yang tegas dan intoleran terhadap segala bentuk budaya korupsi, entah itu dalam hal penegakan hukum

²¹ Novance Silitonga, *Potensi Sistem Pemilu Memunculkan Perilaku Korupsi di Indonesia*, Jurnal Communitarian, Vol. 4, No. 1, (2022), p. 622.

²² *Ibid.*

ataupun penguatan lembaga antirasuah yang ada. Terhadap argumentasi yang menyatakan bahwa sistem pemilu proporsional terbuka menciptakan budaya korupsi dikarenakan membuka ruang dana kampanye yang besar merupakan hal yang tidak tepat untuk dijadikan alasan terjadinya perubahan sistem pemilu.

Dengan kata lain, bisa saja hal itu merupakan suatu kesalahan diagnosis dan hanya akan menimbulkan masalah yang baru, atau dalam konteks perubahan dari sistem pemilu proporsional terbuka menjadi tertutup, penulis memandang hanya akan memindahkan budaya korupsi dari tangan para caleg kepada para petinggi partai. Oleh karena demikian diperlukan suatu bentuk internalisasi partai politik untuk menjaga integritas partai politik dan juga setidaknya ada regulasi yang mengatur terkait dengan pembatasan dana kampanye agar para calon dapat menjalankan tahapan pemilu dengan adil dan persaingan dalam kampanye antara calon akan menjadi lebih sehat dengan adanya adu gagasan dibandingkan dengan adu kekuatan materiil.²³

Nilai-nilai demokrasi tentu saja tidak serta merta hanya bergantung kepada sistem pemilu seperti apa yang hendak digunakan. Karena sejatinya terkait dengan pemilihan sistem proporsional terbuka murni sekalipun penulis berpandangan tetap harus ada suatu kesadaran dan kedewasaan dari partai politik selaku peserta pemilu dan juga masyarakat selaku pemilih. Namun, dalam hal mengkontekstualisasikan kaitan sistem pemilu seperti apa yang ideal digunakan untuk meningkatkan nilai-nilai demokrasi dalam suatu negara, maka setidaknya penulis menggunakan 3 dari 8 indikator yang dijelaskan oleh Arend Lijphart dalam merumuskan suatu negara demokrasi, yakni adanya hak dalam memberikan suara dalam suatu penyelenggaraan pemilu, terdapat kesempatan yang sama untuk dapat dipilih sebagai pengisi jabatan pemerintah, dan adanya suatu pemilihan yang bebas dan jujur.²⁴

Berdasarkan paragraf tersebut dapat terlihat bahwa sistem pemilu yang secara prinsip sudah membuka seluas-luasnya ruang pemilih untuk dapat menentukan secara sadar siapa yang akan mewakilinya dalam suatu lembaga perwakilan dengan tujuan

²³ Toto Sugiarto, *Pengaturan Dana Kampanye*, Perkumlan Untuk Pemilu dan Demokrasi, 23 April 2013, diakses dari <https://perludem.org/2013/04/23/pengaturan-dana-kampanye/>

²⁴ Bagir Manan & Susi Dwi Harijanti, *Saat Rakyat Bicara: Demokrasi dan Kesejahteraan*, Padjadjaran Jurnal Ilmu Hukum, Vol. 1, No. 1, (2014), p. 9.

untuk menjalin suatu hubungan yang bebas dan jujur tentunya lebih ideal untuk mencapai tujuan dari eksistensi kehidupan demokrasi. Dengan demikian setidaknya akan menimbulkan suatu hubungan yang bersifat resiprokal antara pemilih dan juga calon yang dipilih. Bukan hanya itu, Miriam Budiardjo dalam bukunya juga menjelaskan bahwa dengan sistem pemilu proporsional terbuka juga setidaknya akan memberikan batas suatu tipe perwakilan yang tidak hanya bersifat memposisikan ‘si wakil rakyat’-nya sebagai partisan.²⁵

Dengan demikian penulis juga memiliki pandangan dan keyakinan bahwasannya sistem pemilihan legislatif dari sistem proporsional terbuka murni seperti yang telah diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum menjadi sistem proporsional tertutup seperti apa yang sedang dimohonkan oleh para pemohon kepada MK dengan Nomor 144/PUU-XX/2022 tentu akan berimplikasi kepada kehidupan berdemokrasi di Indonesia. Khususnya terkait dengan kedudukan rakyat sebagai pemegang kedaulatan. Hal ini setidaknya dipertegas dalam ketentuan Pasal 1 Ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai prinsip dan tujuan dari NKRI sebagai suatu negara hukum yang demokratis. Maka sudah tepat rasanya bahwa MK menolak gugatan tersebut dan menyatakan bahwa sistem pemilu proporsional terbuka masihlah konstitusional.

b. Peran *Judicial Review* di Mahkamah Konstitusi (MK) Dalam Mempengaruhi Perubahan Sistem Pemilihan Legislatif

Judicial review merupakan sebuah pengujian terhadap suatu produk peraturan perundang-undangan yang dilaksanakan oleh suatu lembaga dalam ranah kekuasaan yudikatif.²⁶ Lembaga yang dimaksud ini biasanya diberikan kewenangan tersebut oleh konstitusi dalam rangka menguji perundang-undangan yang biasanya merupakan hasil legislasi dari lembaga legislatif bersama-sama dengan eksekutif dalam bentuk undang-undang. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa adanya prosedur pengujian terhadap

²⁵ Anajeng Esri E. M., *Op.cit.*, p. 80.

²⁶ Muhammad Adi Fauzani, *Urgensi Rekonstruksi Mahkamah Konstitusi dalam Memberikan Pertimbangan Kebijakan Hukum Terbuka (Open Legal Policy)*, Jurnal Hukum Justitia Et Pax, Vol. 35, No. 2, (2019), p. 127.

peraturan perundang-undangan yang dilakukan antara lembaga kekuasaan ini juga pada hakikatnya adalah dalam rangka menjalankan fungsi *check and balances* antar lembaga kekuasaan negara yang dimaksud.²⁷ Ketika membicarakan fungsi *check and balances*, fungsi ini memiliki tujuan untuk dapat membatasi kekuasaan setiap lembaga pemegang kekuasaan agar tidak terjerumus ke dalam kesewenang-wenangan dalam menjalankan fungsi-fungsinya, salah satunya adalah untuk mengawasi fungsi legislasi dari lembaga legislatif. Oleh karena demikian tidak heran bahwa istilah mengenai *judicial review* ini memang umum sekali digunakan oleh negara-negara yang mengenal istilah pembagian atau pemisahan kekuasaan (*trias politica*).²⁸

Pembagian kekuasaan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia mengamanatkan Mahkamah Konstitusi (MK) sebagai lembaga yudikatif yang diberikan wewenang secara konstitusional agar dapat menguji kualitas suatu produk legislasi apakah sudah sejalan dengan UUD NRI 1945 sebagai konstitusi negara. Akibatnya dalam hal tersebut MK menjadi lembaga vital ketika menguji undang-undang terhadap UUD NRI 1945. Di dalam perkembangan tidak jarang putusan MK ini menyatakan suatu pertimbangan bahwa suatu ketentuan yang diuji itu dapat dikategorikan sebagai suatu kebijakan hukum yang bersifat terbuka (*open legal policy*) sehingga permohonannya ditolak. Suatu kebijakan dapat dikatakan sebagai suatu kebijakan hukum terbuka menurut MK adalah ketika kebijakan tersebut memang sudah berkesesuaian dengan ketentuan yang ada dalam UUD NRI 1945.²⁹ Selain itu, *open legal policy* ini juga mengacu terhadap suatu kebijakan hukum yang tidak diatur secara eksplisit dalam konstitusi sehingga dalam pembentukannya diberikan secara terbuka kepada lembaga pembentuk undang-undang sebagai representasi dari rakyat untuk mengaturnya.

Dinamika mengenai *judicial review* dan juga *open legal policy* ini setidaknya dapat kita kontekstualisasikan dalam permohonan Nomor 144/PUU-XX/2022 yang mengajukan perubahan sistem pemilu legislatif dari proporsional terbuka murni menjadi sistem proporsional tertutup. Adapun yang menjadi dasar argumen para

²⁷ *Ibid.*, p. 128.

²⁸ *Ibid.*

²⁹ *Ibid.*, p. 129.

pemohon adalah ketentuan Pasal 22E Ayat (3) UUD NRI 1945 yang menyatakan bahwa peserta pemilu adalah partai politik dan mereka menafsirkan bahwa hal tersebut mendukung maksud untuk menggunakan sistem proporsional tertutup dimana partai politik memiliki kewenangan yang lebih banyak porsinya dibandingkan dengan penggunaan sistem proporsional terbuka yang lebih mengedepankan kepentingan calon.

Tidak sedikit para pemerhati pemilu menyatakan bahwa mengenai sistem pemilu dengan mekanisme proporsional terbuka yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum merupakan suatu kebijakan hukum terbuka sehingga mereka beranggapan terkait dengan perubahannya merupakan ranah kewenangan DPR atau pemerintah sebagai pemegang kekuasaan membentuk undang-undang. Selain itu, Titi Anggraini juga berpendapat bahwasannya di masa depan terdapat kemungkinan yang sangat besar munculnya suatu evaluasi sehingga menghasilkan modifikasi atas suatu pemilihan sistem pemilu di Indonesia.³⁰ Maka dari itu jika MK menganggap bahwa problematika pemilihan sistem pemilu ini bukan sebagai *open legal policy* sehingga memutuskan suatu sistem pemilu tertentu, maka tentunya ini akan berdampak pada kesulitan di masa yang akan datang untuk menentukan sistem pemilu yang ideal.

Jika melihat perkembangan putusan Hakim MK sejak pertama kali nomenklatur *open legal policy* ini mencuat pada tahun 2005 dalam Putusan Nomor 10/PUU-III/2005³¹ telah muncul berbagai penafsiran dalam menanggapi kebijakan tersebut. Misalnya saja, dalam beberapa kasus terdapat perbedaan pendapat antara 9 hakim konstitusi dalam menafsirkan suatu kebijakan termasuk ke dalam kategori kebijakan hukum terbuka atautkah bukan. Contohnya, dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 73/PUU-XII/2014, yakni terdapat *dissenting opinion* yang disampaikan oleh Hakim Arief Hidayat dan Maria Farida Indrati. Kedua hakim tersebut dalam putusan itu menyatakan bahwa sekalipun suatu ketentuan dianggap sebagai kategori *open legal*

³⁰ Titi Anggraini, *MK dan Pilihan Sistem Pemilu oleh Titi Anggraini*, Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi, 23 Februari 2023, Diakses dari <https://perludem.org/2023/02/04/mk-dan-pilihan-sistem-pemilu-oleh-titi-anggraini/>

³¹ Muhammad Adi Fauzi, *Op.cit.*, p. 149.

policy hal tersebut menurutnya masih dapat diuji nilai konstiusionalitasnya dikarenakan tidak berarti suatu politik hukum selalu berkesesuaian dengan UUD NRI 1945. Di samping pernyataan tersebut, mengenai *open legal policy* ini, hakim Arief Hidayat juga memberikan beberapa batasan, seperti bahwa kebijakan tersebut seharusnya tidak hanya didasarkan kepada kepentingan pragmatis sesuai dengan kepentingan kelompok atau golongan orang saja, tetapi juga harus ditujukan untuk kemaslahatan orang banyak. Lalu, batasan selanjutnya menurutnya adalah terkait jangka waktu dan pilihan kebijakan dimana hal tersebut juga harus memperhatikan keberlangsungan suatu pengaturan sehingga masyarakat memiliki kesempatan untuk mengantisipasi terjadinya suatu perubahan kebijakan tersebut.³²

Meminjam pendapat dari Jimly Asshidiqie, ia menyatakan bahwa dalam melaksanakan prinsip pemisahan kekuasaan ada hal penting yang dianut dalam suatu sistem ketatanegaraan Indonesia pasca reformasi, yakni keyakinan bahwa hakim sebagai pemegang kekuasaan yudikatif harus bersifat independen dan terbebas dari segala bentuk pengaruh kekuasaan lainnya.³³ Bertolak dari penjelasan tersebut maka sejatinya Mahkamah Konstitusi tidak diperkenankan memberikan dasar pada segala putusannya pada suatu pertimbangan politis, bahkan ketika berhadapan dengan permohonan terhadap ketentuan undang-undang yang menjurus ke arah *open legal policy*. Tentu yang menjadi persoalan lain adalah ketika MK tidak memiliki ukuran yang jelas mengenai anasir-anasir mana saja yang masuk ke dalam konsep *open legal policy* sehingga pisau analisis yang digunakan MK terkesan tumpul dan tidak konsisten.

Ketidakkonsistenan putusan MK ini setidaknya dapat dilihat dari dinamika yang terjadi dalam putusan MK mengenai pemilu, setidaknya telah terjadi beberapa perubahan sudut pandang MK dalam memutuskan sistem pemilu ini. Contohnya, dalam perkara No. 22-24/PUU-VI/2008 secara gamblang MK menyatakan perubahan sistem pemilu dari semi-terbuka menjadi terbuka murni. Dalam putusan tersebut

³² *Ibid.*

³³ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, PT Grafindo Persada, Jakarta, 2016, p. 311.

setidaknya dapat terlihat bahwa MK menganggap kebijakan proporsional terbuka yang bersifat gradual itu bertentangan dengan ketentuan Pasal 27 Ayat (1) dan Pasal 28D Ayat (3) UUD NRI 1945.³⁴ Berbeda dengan putusan perkara No. 22-24/PUU-VI/2008 tersebut, dalam Putusan No. 55/PUU-XVII/2019 ketimbang MK memberikan putusan mengenai keserentakan diselenggarakannya pemilu, dalam putusan tersebut MK lebih memilih untuk menyarankan model dan memberikan panduan dalam bentuk asas dan prinsip bagi pembuat undang-undang dan tidak memutuskan suatu metode pemilu yang bersifat final dan mengikat.³⁵ Kedua putusan tersebut tentunya memiliki pertimbangan dan hasil yang berbeda karena penulis meyakini ini diakibatkan karena MK tidak memiliki pisau ukur yang jelas mengenai suatu kebijakan dapat dikategorikan sebagai kebijakan hukum terbuka terlebih jika dikontekstualisasikan dengan persoalan pemilihan sistem pemilu.

Namun, jika mengacu pada pandangan dalam Putusan No. 55/PUU-XVII/2019 dan dikaitkan dengan permohonan Perkara No. 114/PUU-XX/2022 maka setidaknya penulis beranggapan bahwa MK sudah tepat untuk memutus bahwa mengenai perubahan sistem terbuka menjadi tertutup merupakan ranah para pembentuk undang-undang sebagai kebijakan hukum terbuka terlebih melihat pertimbangan bahwa proses pelaksanaan tahapan pemilu 2024 tengah berlangsung. Hal ini setidaknya diperkuat dengan penjelasan paragraf di atas bahwa mengenai sistem pemilu terbuka atau tertutup ini tidak diatur secara eksplisit dalam UUD NRI 1945. Adapun mengenai argumen para pemohon yang menyertakan ketentuan Pasal 22E Ayat (3) UUD NRI 1945 yang menyebutkan bahwa, “Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik” mendukung argumentasi mereka bahwa pasal tersebut harus ditafsirkan sebagai pasal yang mengamanatkan adanya sistem pemilu proporsional tertutup menurut penulis itu merupakan penafsiran yang keliru. Hal ini setidaknya juga disampaikan oleh Titi Anggraini yang menyatakan bahwa keberadaan pasal tersebut

³⁴ Muhammad Adi Fauzi, *Op.cit*, p. 131.

³⁵ *Ibid.*, p. 138.

tidak serta merta dapat dimaknai sebagai hal yang mengamanatkan adanya sistem pemilu proporsional tertutup.³⁶

Adapun putusan MK terkait dengan bahwa sistem pemilu proporsional terbuka adalah masih konstitusional harus juga diiringi dengan usaha untuk memerangi nilai-nilai koruptif yang selama ini ditujukan atas pelaksanaan sistem ini. Hal tersebut antara lain adalah maraknya budaya korupsi, biaya kampanye yang mahal, kaderisasi partai politik yang kurang memuaskan, dan ideologi partai politik yang tidak jelas. Terhadap permasalahan kesatu dan kedua, penulis berpandangan bahwa sudah saatnya diatur mengenai pembatasan pemasukan dana kampanye, agar kualitas kampanye yang ada tidak ditentukan oleh modal tapi lebih ditekankan kepada ada ide dan gagasan. Selain itu, untuk masalah yang disebutkan ketiga dan terakhir, penulis berpandangan bahwa sudah seharusnya dilakukan reformasi partai politik yang bertujuan untuk menginternalisasi kembali ideologi-ideologi partai agar bersesuaian dan dapat benar-benar menjadi representasi masyarakat di parlemen. Hal tersebut juga setidaknya menjadi hal positif karena benar-benar akan mengembalikan marwah partai politik menjadi pagar penjaga demokrasi.³⁷

C. PENUTUP

Pemilihan Umum menunjukkan kedaulatan rakyat dalam negara demokrasi dan penting untuk menunjukkan keberadaan prinsip-prinsip demokrasi. Definisi rezim demokrasi oleh Przeworski menjelaskan pentingnya pemilihan umum dalam mengisi jabatan pemerintahan. Pemilihan umum juga melibatkan kebebasan individu untuk menyatakan pilihan politik tanpa tekanan. Sistem pemilu yang jelas dan terstruktur memastikan pemilu berjalan adil dan memberikan panduan kepada penyelenggara pemilu. Sistem pemilu juga menentukan bagaimana pemenang ditentukan. Penggunaan sistem pemilu di Indonesia mengakui peran individu dan institusi dalam proses pemilihan. Sistem proporsional digunakan dalam pemilihan anggota legislatif untuk

³⁶ Titi Anggraini, *Loc.cit.*

³⁷ Steven Levitsky & Daniel Ziblatt, *Bagaimana Demokrasi Mati: Apa yang Diungkapkan Sejarah tentang Masa Depan Kita*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, (2019), p. 80.

memastikan keterwakilan yang seimbang. Penggunaan sistem pemilu terbuka meningkatkan partisipasi individu, meskipun ada kekhawatiran terhadap korupsi. Sistem pemilu seharusnya tidak menjadi kambing hitam atas tindakan korupsi, namun perlu diatasi dengan langkah-langkah yang tepat.

Adapun *judicial review* sebagai suatu proses pengujian terhadap peraturan perundang-undangan oleh lembaga yudikatif untuk menjalankan fungsi check and balances antara lembaga kekuasaan negara. Mahkamah Konstitusi (MK) di Indonesia memiliki peran penting melakukan tugas tersebut sejalan dengan konstitusi. Dalam mengeluarkan putusannya terdapat ... jenis putusan MK, yakni konstitusional, inkonstitusional, konstitusional bersyarat, dan inkonstitusional bersyarat. Tetapi tidak jarang bahwa dalam putusannya, MK menyatakan bahwa hal itu merupakan bentuk open legal policy. Open legal policy ini biasanya terkait dengan kebijakan hukum yang tidak diatur eksplisit dalam konstitusi oleh karenanya diberikan kepada lembaga pembentuk undang-undang.

Dalam konteks sistem pemilu, perubahan dari proporsional terbuka menjadi tertutup menjadi persoalan yang diuji oleh MK. MK harus mempertimbangkan apakah perubahan tersebut termasuk dalam kategori open legal policy atau bukan. Memang terdapat dinamika dan ketidakkonsistenan putusan MK dalam menentukan sistem pemilu. Namun, dalam kasus perubahan sistem pemilu menjadi tertutup, MK sudah tepat memutuskan bahwa hal tersebut merupakan ranah para pembentuk undang-undang sebagai kebijakan hukum terbuka. Penting juga untuk mengatasi masalah korupsi dan melakukan reformasi partai politik guna memastikan sistem pemilu yang lebih baik dan mewujudkan demokrasi yang sehat. Dengan demikian, putusan MK mengenai sistem pemilu proporsional terbuka tetap konstitusional dalam pengaturan sistem pemilu akan menjadi langkah penting dalam menjaga prinsip-prinsip demokrasi di negara.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Jimly Asshiddiqie, 2012, *Partai Politik dan Pemilihan Umum Sebagai Instrumen Demokrasi*, (Jakarta: Mahkamah Konstitusi)
- Jimly Asshiddiqie, 2016, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, (Jakarta: PT Grafindo Persada)
- Mada Sukmajati, Sistem Pemilu, Dalam Pramono U Tantowi, Aditya Perdana, & Mada Sukmajati, *Tata Kelola Pemilu Indonesia*, 2019, (Jakarta: Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia)
- Steven Levitsky & Daniel Ziblitz, 2019, *Bagaimana Demokrasi Mati: Apa yang Diungkapkan Sejarah tentang Masa Depan Kita*, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama)
- Titi Anggraini, Penegakan Hukum Pemilu dan Penyelesaian Masalah Hukum Pemilu, Dalam Pramono U Tantowi, Aditya Perdana, & Mada Sukmajati, *Tata Kelola Pemilu Indonesia*, 2019, (Jakarta: Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia)
- Usep Ranawijaya, 1983, *Hukum Tata Negara Indonesia Dasar-dasarnya*, (Jakarta: Ghalia Indonesia)
- William R. Keech, Thinking about the Length and Renewability of Electoral Terms, Dalam Bernard Grofman & Arend Lijphart, *Electoral Laws and Their Political Consequences*, 2003, (New York: Algora Publishing)

Publikasi Ilmiah

- Anajeng Esri E. M., *Resultan Sistem Pemilu dan Pemerintahan terhadap Pelaksanaan Demokrasi di Indonesia*, Jurnal Yustika, Vol. 22, No. 2, (2019).
- Bagir Manan & Susi Dwi Harijanti, *Saat Rakyat Bicara: Demokrasi dan Kesejahteraan*, Padjadjaran Jurnal Ilmu Hukum, Vol. 1, No. 1, (2014).
- Muhammad Adi Fauzani, *Urgensi Rekonstruksi Mahkamah Konstitusi dalam Memberikan Pertimbangan Kebijakan Hukum Terbuka (Open Legal Policy)*, Jurnal Hukum Justitia Et Pax, Vol. 35, No. 2, (2019).
- Novance Silitonga, *Potensi Sistem Pemilu Memunculkan Perilaku Korupsi di Indonesia*, Jurnal Communitarian, Vol. 4, No. 1, (2022).
- Rahayu Prasetyaningsih, *Perselisihan Hasil Pemilihan Umum (PHPU) di Mahkamah Konstitusi Sebagai Upaya Hukum Terakhir dalam Penyelesaian Sengketa Pemilihan Umum*, Jurnal Konstitusi, Vol. 1, No. 1, (2009).
- Udiyo Basuki, *Parpol, Pemilu, dan Demokrasi: Dinamika Partai Politik dalam Sistem Pemilihan Umum di Indonesia Perspektif Demokrasi*, Kosmik Hukum, Vol. 20, No. 2, (2020).

Website

- Titi Anggraini, *MK dan Pilihan Sistem Pemilu oleh Titi Anggraini*, Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi, 23 Februari 2023, Diakses dari <https://perludem.org/2023/02/04/mk-dan-pilihan-sistem-pemilu-oleh-titi-anggraini/>

Toto Sugiarto, *Pengaturan Dana Kampanye*, Perkumlan Untuk Pemilu dan Demokrasi, 23 April 2013, diakses dari <https://perludem.org/2013/04/23/pengaturan-dana-kampanye/>