



**MAHKAMAH KONSTITUSI  
REPUBLIK INDONESIA**

**IKHTISAR PUTUSAN  
PERKARA NOMOR 114/PUU-XX/2022**

**Tentang**

**Konstitusionalitas Sistem Pemilu Proporsional Terbuka**

- Pemohon** : **Riyanto, dkk**
- Jenis Perkara** : Pengujian Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (UU 7/2017) terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945).
- Pokok Perkara** : Pasal 168 ayat (2), Pasal 342 ayat (2), Pasal 353 ayat (1) huruf b, Pasal 386 ayat (2) huruf b, Pasal 420 huruf c dan huruf d, Pasal 422, dan Pasal 426 ayat (3) UU 7/2017 bertentangan dengan Pasal 1 ayat (1), Pasal 18 ayat (3), Pasal 19 ayat (1), Pasal 22E ayat (3), Pasal 28D ayat (1) UUD 1945.
- Amar Putusan** : **Dalam Pposisi:**  
Menolak permohonan provisi para Pemohon.  
**Dalam Pokok Permohonan:**  
Menolak permohonan para Pemohon untuk seluruhnya;
- Tanggal Putusan** : Kamis, 15 Juni 2023.
- Ikhtisar Putusan** :

Para Pemohon adalah warga negara yang aktif sebagai pemilih dalam pemilihan umum dan memiliki kepentingan untuk hadirnya wakil rakyat yang benar-benar mementingkan rakyat saat terpilih menjadi anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Menurut para Pemohon norma Pasal 168 ayat (2) UU 7/2017 yang pada intinya menyatakan sistem pemilihan umum anggota DPR dan DPRD dengan sistem proporsional daftar terbuka bertentangan dengan UUD 1945. Karena, sistem proporsional dengan daftar terbuka telah membahayakan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) dan merusak ideologi negara Pancasila, mendistorsi peran partai politik, memunculkan calon anggota DPR/DPRD yang pragmatis dan tidak mewakili partai politik, bahkan merusak konsolidasi partai politik. Selain itu, telah memperluas terjadinya praktik politik uang (*money politics*) dan tindak pidana korupsi, mempersulit keterpilihan dan keterwakilan perempuan dalam lembaga legislatif, menimbulkan kerumitan bagi penyelenggara dan pemilihan serta peningkatan anggaran negara yang sangat besar. Untuk itu, sistem pemilihan umum anggota DPR dan DPRD yang konstitusional adalah sistem pemilihan umum proporsional dengan daftar tertutup. Adapun mengenai norma Pasal 342 ayat (2), Pasal 353 ayat (1) huruf b, Pasal 386 ayat (2) huruf b, Pasal 420 huruf c dan huruf d, Pasal 422, serta Pasal 426 ayat (3) UU 7/2017 karena merupakan konsekuensi logis Pasal 168 ayat (2) UU 7/2017 maka menurut para Pemohon bertentangan juga dengan UUD 1945.

Terkait dengan kewenangan Mahkamah, oleh karena yang dimohonkan oleh para Pemohon adalah pengujian Undang-Undang *in casu* UU 7/2017 terhadap UUD 1945 maka Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo*.

Kedudukan hukum para Pemohon sebagai warga negara yang memiliki hak konstitusional yang dijamin dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 berpotensi dilanggar hak konstitusionalnya karena sistem proporsional dengan daftar terbuka menimbulkan persaingan tidak sehat yang menitikberatkan pada aspek popularitas dan kekuatan modal dalam proses pemilihan umum. Selain itu, norma dalam pasal *a quo* juga telah merugikan hak konstitusional para Pemohon karena telah menimbulkan individualisme para politisi, menyebabkan konflik internal, dan kanibalisme di internal partai politik sendiri serta hilangnya peranan partai politik dalam menjelaskan pendidikan politik ke masyarakat. Berdasarkan penjelasan tersebut, para Pemohon telah menguraikan anggapan potensi kerugian hak konstitusional yang dialaminya. Dengan demikian, para Pemohon telah dapat menguraikan adanya hubungan kausal antara anggapan kerugian hak konstitusional para Pemohon dengan berlakunya norma yang dimohonkan pengujian, sehingga jika permohonan dikabulkan, kerugian demikian tidak akan terjadi. Berdasarkan pertimbangan tersebut, terlepas dari terbukti atau tidak terbuktinya dalil permohonan para Pemohon perihal inkonstitusionalitas norma undang-undang yang dimohonkan pengujian, Mahkamah berpendapat para Pemohon memiliki kedudukan hukum untuk bertindak sebagai Pemohon dalam permohonan *a quo*.

Berkaitan dengan permohonan provisi yang meminta untuk mendahulukan proses pemeriksaan dan memutus permohonan *a quo*, terlepas dari dikabulkan atau tidak dikabulkannya permohonan *a quo* dan ada atau tidak adanya permohonan provisi dari para Pemohon Mahkamah telah dengan sendirinya menjatuhkan putusan terhadap permohonan *a quo* sebelum selesainya tahapan pencalonan anggota DPR dan DPRD. Dengan demikian, permohonan provisi para Pemohon tidak relevan untuk dipertimbangkan lebih lanjut, oleh karenanya tidak beralasan menurut hukum.

Selanjutnya berkenaan dengan pokok permohonan para Pemohon, sebelum mempertimbangkan lebih lanjut Mahkamah terlebih dahulu akan mempertimbangkan hal-hal sebagai berikut:

1. Bahwa keterangan DPR sejatinya merupakan keterangan yang diberikan lembaga perwakilan rakyat sebagai satu kesatuan pandangan lembaga, bukan pandangan fraksi. Karena, pada dasarnya materi keterangan DPR berkaitan dengan kesepakatan DPR pada waktu membentuk suatu undang-undang termasuk di dalamnya materi muatan dalam ayat, pasal, dan/atau bagian undang-undang yang ternyata di kemudian hari diajukan pengujiannya ke Mahkamah, sehingga sudah sepantasnya tidak ada perbedaan pandangan. Berdasarkan hal tersebut, sepanjang perbedaan pandangan dari Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (F-PDIP) dalam keterangan DPR, lebih merupakan persoalan internal lembaga DPR, sehingga yang akan Mahkamah pertimbangkan adalah keterangan DPR secara kelembagaan.
2. Bahwa terhadap adanya keberatan dari beberapa Pihak Terkait mengenai indikasi perbedaan tanda tangan pada permohonan dan perbaikan permohonan para Pemohon, Mahkamah mempertimbangkan seharusnya keberatan tersebut disampaikan sejak awal dalam keterangan Pihak Terkait karena hal tersebut merupakan bagian dari permohonan yang dapat ditanggapi oleh Pihak Terkait. Sehingga, oleh karena tidak disampaikan bersamaan dengan keterangan terhadap permohonan para Pemohon maka persoalan tersebut menurut Mahkamah lebih tepat diselesaikan oleh organisasi advokat kuasa hukum para Pemohon. Terlebih, berdasarkan pencermatan Mahkamah, tidak terdapat adanya bukti yang dapat meyakinkan Mahkamah terkait dengan perbedaan tanda tangan dimaksud.

Bahwa setelah Mahkamah membaca dan memeriksa secara saksama permohonan para Pemohon beserta alat-alat bukti surat/tulisan dan ahli, serta kesimpulan yang diajukan, keterangan DPR, keterangan Presiden dan kesimpulan yang diajukan, keterangan masing-masing Pihak Terkait beserta alat-alat bukti surat/tulisan dan ahli serta kesimpulan yang diajukan, pokok permohonan para Pemohon bertumpu pada norma Pasal 168 ayat (2) UU 7/2017. Adapun norma-norma lain merupakan penjabaran konsekuensi logis dan penjabaran lebih lanjut dari norma yang diatur dalam Pasal 168 ayat (2) UU 7/2017. Oleh karena itu, dengan menilai dan mempertimbangkan konstitusionalitas norma Pasal 168 ayat (2) *a quo*,

baik secara langsung maupun tidak langsung, Mahkamah sekaligus akan menilai dan mempertimbangkan norma Pasal 342 ayat (2), Pasal 353 ayat (1) huruf b, Pasal 386 ayat (2) huruf b, Pasal 420 huruf c dan huruf d, Pasal 422, serta Pasal 426 ayat (3) UU 7/2017 yang dimohonkan oleh para Pemohon.

Bahwa sebelum lebih jauh mempertimbangkan dalil-dalil para Pemohon, Mahkamah akan menguraikan terlebih dahulu perkembangan pengaturan pemilihan umum dalam semua Konstitusi Indonesia sejak awal kemerdekaan hingga perubahan UUD 1945 yang dilakukan Majelis Permusyawaratan Rakyat RI pada tahun 1999 hingga 2002 sebagai berikut:

- 1) Bahwa sekalipun tidak terdapat pembahasan mengenai pemilihan umum dan sistem pemilihan umum, dalam perkembangannya, keinginan untuk melaksanakan pemilihan umum telah muncul selang beberapa waktu setelah Indonesia merdeka. Namun demikian, agenda pemilihan umum berdasarkan manifesto politik pemerintah yang dikeluarkan pada tanggal 1 November 1945 sebagai tindak lanjut Maklumat Wakil Presiden Nomor X tertanggal 16 Oktober 1945 dan maklumat Pemerintah kepada seluruh rakyat agar mendirikan partai politik dan sekaligus menegaskan waktu penyelenggaraan pemilihan umum pada bulan Januari 1946, tidak dapat diwujudkan karena pilihan mempertahankan kemerdekaan dari segala macam bentuk ancaman jauh lebih penting.
- 2) Bahwa meskipun dalam Pasal 35 dan Pasal 57 Konstitusi RIS 1949 menentukan adanya pemilihan umum, namun oleh karena Konstitusi RIS 1949 tidak berumur panjang, hanya berlaku sejak tanggal 19 Desember 1949 sampai dengan 17 Agustus 1950, sehingga pemilihan umum tidak pernah terlaksana.
- 3) Bahwa UUD Sementara (UUDS) 1950 juga mengatur pemilihan umum. Pada masa Kabinet Natsir (1950-1951) dan Kabinet Wilopo (1952-1953) belum dapat melaksanakan pemilihan umum karena iklim politik yang tidak stabil. Akhirnya, setelah direncanakan sejak awal kemerdekaan, pemilihan umum pertama kali setelah Indonesia merdeka baru dapat terlaksana pada masa Kabinet Burhanuddin Harahap pada tahun 1955. Tak hanya sekali, pemilihan umum dilaksanakan dua kali untuk memilih dua lembaga yang berbeda, yaitu pada tanggal 29 September 1955 untuk memilih anggota DPR dan tanggal 15 Desember 1955 untuk memilih anggota Konstituante.
- 4) Bahwa setelah penyelenggaraan Pemilihan Umum 1955, melalui Dekrit 5 Juli 1959, Presiden Soekarno membubarkan Konstituante dan menyatakan berlaku kembali UUD 1945. Dengan berlakunya kembali UUD 1945, berarti berlaku kembali Konstitusi yang tidak mengatur mengenai pemilihan umum. Merujuk fakta empirik sejak kembali kepada UUD 1945 hingga berakhirnya masa pemerintahan Presiden Soekarno (Orde Lama), pemilihan umum tidak terlaksana.
- 5) Bahwa di bawah UUD 1945, pemilihan umum dilaksanakan pada tahun 1971 dan kemudian diselenggarakan secara berkala setiap lima tahun dimulai sejak tahun 1977, 1982, 1987, 1992, 1997, dan kecuali pada 1999. Penyelenggaraan pemilihan umum dilaksanakan dengan berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum Anggota-Anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat.
- 6) Bahwa pada era reformasi, Pemilihan Umum 1999 dilaksanakan berdasarkan Ketetapan MPR Nomor XIV/MPR/1998 tentang Perubahan dan Tambahan Atas Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat RI Nomor III/MPR/1988 tentang Pemilihan Umum (Tap MPR XIV/MPR/1998) dengan diikuti oleh 48 (empat puluh delapan) partai politik peserta pemilihan umum.
- 7) Bahwa pengaturan pemilihan umum dalam UUD perubahan UUD 1945 dapat ditemukan dalam Pasal 2 ayat (1), Pasal 6A, Pasal 18 ayat (3), Pasal 19 ayat (1), Pasal 22E. Selain itu, dapat dibaca dalam Pasal 8 ayat (3) dan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945. Berkenaan dengan pemilihan umum maka pengaturan dalam UUD

1945 diatur lebih luas dan komprehensif dibandingkan dengan Konstitusi RIS 1949 dan UUDS 1950.

Bahwa dengan demikian Konstitusi RIS 1949 dan UUDS 1950 maupun UUD 1945 hasil perubahan tidak menentukan sistem pemilihan umum untuk memilih anggota DPR dan DPRD. Berkenaan dengan fakta tersebut, perlu dikemukakan beberapa hal berikut:

- a) Bahwa sebagai suatu sistem, baik sistem proporsional dengan daftar terbuka maupun sistem proporsional dengan daftar tertutup memiliki keunggulan/kelebihan dan kekurangan/kelemahan masing-masing. Kelebihan dan kekurangan masing-masing sistem hampir selalu berkaitan erat dengan implikasi dan penerapannya dalam praktik penyelenggaraan pemilihan umum. Artinya, apapun bentuk sistem yang dipilih kelebihan dan kelemahan masing-masing akan selalu menyertainya.
- b) Bahwa *original intent* perumusan Pasal Pasal 22E ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan peserta pemilihan umum untuk memilih anggota DPR dan anggota DPRD adalah partai politik, pada intinya sebagai berikut. Pertama, adanya keinginan mayoritas pengubah UUD 1945 untuk mengubah sistem pemilihan umum dari sistem proporsional dengan daftar tertutup yang dipraktikkan dalam memilih anggota DPR/DPRD sebelum dilakukannya perubahan UUD 1945, termasuk dalam Pemilihan Umum 1955 dan Pemilihan Umum 1999. Kedua, sistem pemilihan umum yang sering ditawarkan para pengubah UUD 1945 adalah sistem yang dinilai mampu menempatkan rakyat/pemilih memilih langsung calon anggota DPR/DPRD. Setelah membaca perdebatan dan pembahasan perubahan UUD 1945, tawaran atas sistem yang sering dikemukakan oleh sebagian pengubah UUD 1945 adalah sistem distrik atau *plurality/majority system* (sistem pluralitas/mayoritas). Jikalau tetap harus bertahan dengan sistem proporsional, mayoritas pengubah UUD 1945 menghendaki sistem proporsional dengan daftar terbuka. Sekalipun muncul ide atau pendapat untuk tetap menggunakan sistem proporsional dengan daftar tertutup, hanya muncul satu kali dan itupun dimaksud untuk sementara. Ketiga, meskipun berulang-ulang mengusulkan perubahan sistem pemilihan umum, terutama usulan menggunakan sistem distrik dan sistem proporsional dengan daftar terbuka, para pengubah UUD 1945 pada umumnya bersepakat bahwa sistem pemilihan umum anggota legislatif, *in casu* pemilihan anggota DPR dan DPRD, tidak dinyatakan atau diatur secara eksplisit dalam UUD 1945.

Bahwa selanjutnya Mahkamah akan mempertimbangkan perkembangan sistem pemilihan umum setelah perubahan UUD 1945, sebagai berikut.

- a. Bahwa pengaturan pemilihan umum dalam undang-undang setelah perubahan UUD 1945 (1999-2002) meliputi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU 12/2003), Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU 10/2008), dan UU 7/2017.
- b. Bahwa UU 12/2003 menjadi dasar hukum bagi penyelenggaraan pemilihan umum anggota DPR/DPRD pada Pemilihan Umum 2004. Meskipun berdasarkan Pasal 6 ayat (1) UU 12/2003 pada penyelenggaraan Pemilihan Umum 2004 untuk pertama kalinya dipraktikkan sistem proporsional dengan daftar calon terbuka, namun dalam menentukan calon terpilih menurut Pasal 107 ayat (2) UU 12/2003 harus memenuhi angka Bilangan Pembagi Pemilihan (BPP). Sehingga, disebabkan sulitnya memenuhi angka BPP, dalam Pemilihan Umum 2004, lebih dari 99% calon terpilih ditentukan berdasar "nomor urut calon jadi" yang diusung partai politik.
- c. Bahwa selanjutnya dalam penyelenggaraan Pemilihan Umum 2009, UU 12/2003 diganti dengan UU 10/2008. Untuk sistem pemilihan umum anggota DPR/DPRD sama dengan Pemilihan Umum 2004, yakni dengan menggunakan sistem proporsional dengan daftar calon terbuka [vide Pasal 5 ayat (1) UU 8/2010]. Adapun

untuk penentuan calon terpilih ada sedikit perbedaan, yakni harus memperoleh sekurang-kurangnya 30% dari BPP [vide Pasal 214 UU 10/2008]. Namun demikian, ketentuan Pasal 214 UU 10/2008 tidak sempat dilaksanakan karena melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008 bertanggal 23 Desember 2008, Mahkamah membatalkan norma dalam Pasal 214 UU 10/2008, sehingga penentuan calon terpilih tidak lagi menggunakan standar ganda yaitu menggunakan nomor urut dan perolehan suara masing-masing calon, namun hanya berdasarkan suara terbanyak.

- d. Bahwa Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU 8/2012) sebagai dasar hukum pemilihan umum anggota DPR/DPRD dalam Pemilihan Umum 2014 menentukan menggunakan sistem pemilihan umum proporsional dengan daftar calon terbuka. Demikian juga pada Pemilihan Umum 2019, pemilihan umum anggota DPR/DPRD juga menggunakan sistem proporsional dengan daftar terbuka [vide Pasal 168 ayat (2) UU 7/2017];
- e. Bahwa Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008 hanya memperkuat dan mempertegas pilihan sistem pemilihan umum proporsional dengan daftar terbuka yakni dengan menghilangkan syarat perolehan BPP dalam penentuan calon terpilih. Artinya, Mahkamah belum menilai konstitusionalitas sistem pemilihan umum yang diatur dalam undang-undang terhadap UUD 1945, termasuk sistem pemilihan umum yang diatur dalam UU 7/2017.

Bahwa berdasarkan pertimbangan-pertimbangan di atas, selanjutnya Mahkamah akan mempertimbangan dalil-dalil pokok para Pemohon yang pada intinya menilai sistem pemilihan umum proporsional dengan daftar terbuka bertentangan dengan UUD 1945, sebagai berikut:

Bahwa NKRI adalah bentuk susunan pemerintahan yang menjadi cita negara dan sekaligus cita-cita yang disepakati oleh para pendiri negara sejak perumusan ide dan rencana Indonesia merdeka sebagaimana secara eksplisit telah dikonkretkan dalam Sumpah Pemuda pada tanggal 28 Oktober 1928, Alinea Kedua Pembukaan UUD 1945, dan selanjutnya dipertegas lagi dalam Pasal 1 ayat (1) UUD 1945. Bahkan posisi NKRI semakin diperkuat dan dijadikan sebagai norma atau pasal dalam UUD 1945 yang tidak bisa diubah (*unamendable article*), sebagaimana telah dirumuskan dalam Pasal 37 ayat (5) UUD 1945. Sementara itu, berkenaan dengan ideologi negara, sepanjang sistem pemilihan umum dipagari dengan prinsip-prinsip yang dapat membatasi pelaku atau aktor politik tidak merusak ideologi negara, *in casu* ideologi Pancasila, maka sistem pemilihan umum demikian tidak perlu dikhawatirkan akan membahayakan keberadaan sekaligus keberlangsungan ideologi negara. Secara normatif, sejumlah undang-undang telah mengantisipasi agar pelaku atau aktor politik tidak mengancam keberadaan sekaligus keberlangsungan ideologi negara, misalnya larangan partai politik untuk menganut asas yang bertentangan dengan Pancasila dan UUD 1945 [vide Pasal 9 UU 2/2008], calon anggota DPR/DPRD dipersyaratkan setia kepada Pancasila, UUD 1945, NKRI, dan Bhinneka Tunggal Ika [vide Pasal 241 ayat (7) UU 7/2017], dan alasan Pemerintah untuk mengajukan permohonan pembubaran partai politik ke Mahkamah Konstitusi karena menganut dan mengembangkan ajaran atau paham yang bertentangan dengan Pancasila, UUD 1945, NKRI, dan Bhinneka Tunggal Ika [vide Pasal 40 ayat (5) dan Pasal 48 ayat (7) UU 2/2008]. Dengan pengaturan yang bersifat antisipatif tersebut, pilihan sistem pemilihan umum yang ditentukan oleh pembentuk undang-undang akan dapat mengantisipasi segala kemungkinan yang dapat mengancam keberadaan sekaligus keberlangsungan ideologi Pancasila dan NKRI. Artinya, apapun pilihan sistem pemilihan umumnya, seluruh partai politik diharuskan memiliki ideologi yang sejalan dengan Pancasila dan UUD 1945.

Bahwa sesuai dengan ketentuan Pasal 22E ayat (3) UUD 1945 yang menempatkan partai politik sebagai peserta pemilihan umum anggota DPR/DPRD, dalam batas penalaran yang wajar dalil para Pemohon yang pada intinya menyatakan pemilihan umum yang diselenggarakan dengan sistem proporsional dengan daftar terbuka telah mendistorsi peran

partai politik, adalah sesuatu yang berlebihan. Karena, sampai sejauh ini partai politik masih dan tetap memiliki peran sentral yang memiliki otoritas penuh dalam proses seleksi dan penentuan bakal calon termasuk penentuan nomor urut calon anggota legislatif [vide Pasal 241, Pasal 243, dan Pasal 246 UU 7/2017]. Terlebih lagi, fakta menunjukkan sejak penyelenggaraan pemilihan umum setelah perubahan UUD 1945, partai politik menjadi satu-satunya pintu masuk bagi warga negara yang memenuhi persyaratan untuk diajukan sebagai calon anggota DPR/DPD. Peran sentral partai politik juga dapat dilacak dalam mengelola jalannya kinerja anggota DPR/DPD yang terpilih. Dalam hal ini, partai politik memiliki kewenangan untuk sewaktu-waktu melakukan evaluasi terhadap anggotanya yang duduk di DPR/DPD melalui mekanisme pergantian antar waktu (PAW) atau *recall* [vide Pasal 240 ayat (1) dan Pasal 356 ayat (1) UU 17/2014]. Tidak hanya dalam proses PAW, peran sentral partai politik juga diperkuat dengan adanya pembentukan fraksi masing-masing partai politik yang memiliki kursi di DPR [vide Pasal 82 ayat (3) UU 17/2014] dan fraksi di DPD sesuai dengan ketentuan perundang-undangan. Bahkan secara empirik hasil pemilihan umum anggota DPR tahun 2009, 2014, dan 2019, sistem proporsional dengan daftar terbuka tetap memberikan peluang yang lebih besar kepada calon nomor urut 1 dan calon nomor urut 2 yang penentuannya nomor urut tersebut merupakan wewenang sepenuhnya partai politik. Untuk itu, agar partai politik tidak kehilangan peran sentralnya, seharusnya partai politik seharusnya berupaya memperkuat fungsi kelembagaannya terutama guna menyalurkan aspirasi dan kepentingan masyarakat termasuk melakukan pendidikan politik, sistem pengkaderan, penguatan kohesivitas internal partai politik, dan rekrutmen anggota partai politik yang berkualitas. Melalui langkah tersebut, partai politik pada akhirnya akan mampu menghasilkan kader-kader partai politik, calon anggota DPR/DPD, dan calon pemimpin yang mumpuni serta memperkuat kelembagaan partai politik. Dengan melakukan hal tersebut, partai politik akan memperoleh pengakuan dan apresiasi dari masyarakat. Artinya, penyelenggaraan pemilihan umum dengan menggunakan sistem apapun, tanpa adanya upaya maksimal untuk melakukan hal-hal tersebut, eksistensi partai politik tetap akan dipertanyakan. Dengan demikian, eksistensi partai politik tidak semata-mata ditentukan oleh pilihan terhadap sistem pemilihan umum.

Bahwa dalam hal terdapat bakal calon anggota DPR/DPD yang dinilai pragmatis dan tidak mewakili partai politik, bahkan merusak konsolidasi partai politik sebagaimana didalilkan para Pemohon disebabkan oleh sistem proporsional dengan daftar terbuka, seyogyanya partai politik tidak mengajukan yang bersangkutan sebagai bakal calon anggota DPR/DPD. Bahkan jika telah terlanjur diajukan sebagai bakal calon, partai politik dapat meninjau atau mempertimbangkan kembali pencalonannya sebelum ditetapkan dalam daftar calon tetap. Dalam konteks ini, selama partai politik melakukan seleksi yang didasarkan kepada kepentingan, ideologi, visi-misi dan cita-citanya tidak terdapat alasan yang kuat untuk mengatakan calon anggota DPR/DPD terjebak dalam pragmatisme dan tidak mewakili partai politik, bahkan merusak konsolidasi partai politik [vide Pasal 241 ayat (1) UU 7/2017]. Sebetulnya partai politik dapat mencegah dengan memastikan bakal calon yang akan diajukan memiliki rekam jejak (*track record*) yang mampu memahami ideologi, visi-misi dan cita-cita partai politik. Bentangan empirik selama ini menunjukkan, banyak partai politik terjebak pada pertimbangan elektabilitas figur dalam menentukan calon untuk meraih suara pemilih dibandingkan dengan mempertimbangkan pemahaman calon terhadap ideologi, visi-misi, dan cita-cita partai politik yang bersangkutan. Artinya, sikap pragmatisme sebagaimana yang didalilkan para Pemohon, tidak hanya merupakan pragmatisme calon tetapi juga dipicu oleh sikap pragmatisme sebagian partai politik. Dalam posisi demikian, sistem pemilihan umum apapun yang dipakai, selama partai politik tidak memiliki komitmen untuk memilih calon berdasarkan pemahaman calon terhadap ideologi, visi-misi, dan cita-cita partai politik yang bersangkutan, ancaman pragmatisme calon anggota sulit dicegah. Oleh karena itu, dalam pengusulan bakal calon anggota DPR/DPD partai politik dapat menggunakan mekanisme pemilihan pendahuluan (*preliminary election*) atau mekanisme lain yang dilakukan secara transparan dan akuntabel untuk dapat menilai bakal calon terhadap pemahaman ideologi, visi-misi, dan cita-cita partai politik bersangkutan. Pemilihan pendahuluan atau mekanisme lain dapat juga digunakan untuk menentukan nomor urut calon dalam daftar calon. Selain itu,

mereka yang dapat diajukan sebagai bakal calon anggota DPR adalah mereka yang telah memiliki pengalaman menjadi pengurus partai politik atau telah terdaftar dan aktif sebagai kader untuk waktu tertentu, misalnya 3 (tiga) tahun sebelum dimulainya tahapan penyelenggaraan pemilihan umum. Sementara, untuk dapat diajukan sebagai bakal calon anggota DPRD, telah terdaftar dan aktif sebagai kader untuk waktu tertentu, misalnya 2 (dua) tahun sebelum dimulainya tahapan penyelenggaraan pemilihan umum. Berlakunya syarat dimaksud tidak hanya didasarkan kepada kesadaran partai politik, namun apabila suatu waktu ke depan pembentuk undang-undang mengagendakan revisi atas UU 7/2017, persyaratan tersebut dimasukkan dalam salah satu materi perubahan.

Bahwa pilihan terhadap sistem pemilihan umum apapun sama-sama berpotensi terjadinya praktik politik uang (*money politics*), tidak hanya dalam pemilihan umum dengan sistem proporsional daftar terbuka sebagaimana didalilkan para Pemohon. Untuk menghilangkan atau setidaknya-tidaknya meminimalisir terjadinya praktik politik uang dalam penyelenggaraan pemilihan umum, seharusnya dilakukan 3 (tiga) langkah konkret secara simultan. *Pertama*, partai politik dan para calon anggota DPR/DPRD harus memperbaiki dan meningkatkan komitmen untuk menjauhi dan bahkan sama sekali tidak menggunakan dan terjebak dalam praktik politik uang setiap tahapan penyelenggaraan pemilihan umum. *Kedua*, penegakan hukum harus benar-benar dilaksanakan terhadap setiap pelanggaran pemilihan umum, khususnya pelanggaran yang berkenaan dengan praktik politik uang, tanpa membedakan latar belakangnya baik penyelenggara maupun peserta pemilihan umum. Khusus calon anggota DPR/DPRD yang terbukti terlibat dalam praktik politik uang harus dibatalkan sebagai calon dan diproses secara hukum sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Bahkan, untuk efek jera, partai politik yang terbukti membiarkan berkembangnya praktik politik uang dapat dijadikan alasan oleh Pemerintah untuk mengajukan permohonan pembubaran partai politik yang bersangkutan. *Ketiga*, masyarakat perlu diberikan kesadaran dan pendidikan politik untuk tidak menerima dan mentolerir praktik *money politics* karena jelas-jelas merusak prinsip-prinsip pemilihan umum yang demokratis. Peningkatan kesadaran dimaksud tidak saja menjadi tanggung jawab pemerintah dan negara serta penyelenggara pemilihan umum, namun juga tanggung jawab kolektif partai politik, *civil society*, dan pemilih. Adapun berkenaan adanya anggota legislatif yang kemudian terbukti melakukan tindak pidana korupsi maka hal tersebut tidaklah serta merta disebabkan pilihan sistem pemilihan umum termasuk sistem proporsional dengan daftar terbuka, melainkan juga sangat dipengaruhi oleh tingkat integritas masing-masing anggota legislatif. Dengan demikian masalah politik uang dan tindak pidana korupsi sebenarnya lebih disebabkan karena sifatnya yang struktural, bukan sekadar disebabkan dari pilihan sistem pemilihan umum yang digunakan. Artinya, praktik politik uang dalam penyelenggaraan pemilihan umum dan tindak pidana korupsi tidak dapat dijadikan dasar untuk mengarahkan tudingan disebabkan oleh sistem pemilihan umum tertentu.

Bahwa mengenai dalil para Pemohon mengenai sistem proporsional dengan daftar terbuka menyebabkan calon anggota legislatif perempuan kurang mendapatkan kursi tidak sesuai dengan fakta hasil pemilihan umum dalam beberapa pemilihan umum yang dilaksanakan setelah perubahan UUD 1945. Meskipun belum mencapai kuota minimal 30%, setidaknya-tidaknya sejak pemilihan umum menggunakan sistem proporsional dengan daftar terbuka anggota DPR dari perempuan cenderung meningkat. Secara statistik, sejak era proporsional dengan daftar terbuka pada Pemilihan Umum 2009 tercatat 101 perempuan (18%), Pemilihan Umum 2014 tercatat 97 perempuan (17,3%), dan Pemilihan Umum 2019 tercatat 120 perempuan (20,8%). Namun demikian, berkenaan dengan persentase tersebut, Mahkamah menyadari, sistem pemilihan umum proporsional dengan daftar terbuka atau daftar tertutup bukan menjadi satu-satunya faktor yang menentukan keterwakilan perempuan, namun juga dipengaruhi faktor lain, misalnya, pola rekrutmen di internal partai politik, kesadaran partai politik terhadap pentingnya keterwakilan perempuan, dan pendidikan politik.

Bahwa terkait dengan dalil sistem proporsional dengan daftar terbuka menimbulkan kerumitan bagi penyelenggara dan pemilih, menurut Mahkamah hal-hal yang bersifat teknis dalam penyelenggaraan pemilihan umum yang masih dapat diperbaiki dan disempurnakan

sudah seharusnya tidak dapat mengenyampingkan hal-hal yang bersifat substantif dan mendasar dalam pemenuhan prinsip-prinsip pemilihan umum yang demokratis, terutama dalam pemenuhan prinsip kedaulatan rakyat yang terkandung dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945. Sementara berkenaan dengan peningkatan penggunaan anggaran negara yang sangat besar hal tersebut tidak semata-mata disebabkan pilihan terhadap sistem pemilihan umum. Salah satu catatan penting yang perlu menjadi perhatian bagaimana “mengelola” jumlah partai politik peserta pemilihan umum dan upaya efisiensi anggaran penyelenggaraan pemilihan umum. Selain itu, pembentuk undang-undang dapat mempertimbangkan cara pemungutan atau pemberian suara yang sesuai dengan perkembangan teknologi. Misalnya, dengan cara *e-voting* karena cara pemungutan atau pemberian suara melalui kertas suara yang dianggap kurang praktis dan membutuhkan waktu penghitungan yang lama dan anggaran yang cenderung meningkat.

Bahwa selanjutnya berkaitan dengan pemaknaan Pasal 22E ayat (3) UUD 1945 yang acapkali dimaknai sebagai sistem proporsional dengan daftar tertutup, selain menggunakan *original intent*, juga dapat dilakukan dengan menggunakan penafsiran sistematis. Dalam hal ini, setidaknya untuk memaknai Pasal 22E ayat (3) UUD 1945 harus dikaitkan dengan norma yang termaktub dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945. Sikap Mahkamah mengaitkan Pasal 22E ayat (3) UUD 1945 dengan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 harus didekati secara sistematis karena dalam pembahasan pemilihan umum dan sistem pemilihan umum ketika perubahan UUD 1945, prinsip kedaulatan rakyat hampir selalu menjadi satu kesatuan pembahasan dengan pemilihan umum. Artinya, bila memaknai Pasal 22E ayat (3) UUD 1945 dalam menentukan sistem pemilihan umum menutup ruang bagi pemilih untuk dapat menentukan pilihannya sehingga keterpilihan calon ditentukan sepenuhnya oleh partai politik, hal demikian akan mengingkari makna kedaulatan rakyat dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945. Sebaliknya, bila keterpilihan calon ditentukan sepenuhnya oleh pemilih, hal tersebut akan mengingkari peran partai politik sebagai peserta pemilihan umum yang berwenang mengusulkan calon anggota DPR dan DPRD. Dengan demikian sistem pemilihan umum proporsional dengan daftar terbuka lebih dekat kepada sistem pemilihan umum yang diinginkan oleh UUD 1945. Namun demikian, karena secara konseptual dan praktik, sistem pemilihan umum apapun yang dipilih pembentuk undang-undang, baik sistem proporsional dengan daftar terbuka maupun dengan daftar tertutup bahkan sistem distrik sekalipun tetap memiliki kelebihan dan kekurangannya masing-masing. Oleh karena itu, sebagai pilihan pembentuk undang-undang tetap terbuka kemungkinan untuk disesuaikan dengan dinamika dan kebutuhan penyelenggaraan pemilihan umum. Dalam hal ini, jika ke depan akan dilakukan perbaikan terhadap sistem yang berlaku saat ini, pembentuk undang-undang harus mempertimbangkan beberapa hal, antara lain, yaitu: (1) tidak terlalu sering melakukan perubahan, sehingga dapat diwujudkan kepastian dan keamanan atas pilihan suatu sistem pemilihan umum; (2) kemungkinan untuk melakukan perubahan harus tetap ditempatkan dalam rangka menyempurnakan sistem pemilihan umum yang sedang berlaku terutama untuk menutup kelemahan yang ditemukan dalam penyelenggaraan pemilihan umum; (3) kemungkinan perubahan harus dilakukan lebih awal sebelum tahapan penyelenggaraan pemilihan umum dimulai, sehingga tersedia waktu yang cukup untuk melakukan simulasi sebelum perubahan benar-benar efektif dilaksanakan; (4) kemungkinan perubahan tetap harus menjaga keseimbangan dan ketersambungan antara peran partai politik sebagaimana termaktub dalam Pasal 22E ayat (3) UUD 1945 dan prinsip kedaulatan rakyat sebagaimana termaktub dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945; dan (5) apabila dilakukan perubahan tetap melibatkan semua kalangan yang memiliki perhatian terhadap penyelenggaraan pemilihan umum dengan menerapkan prinsip partisipasi publik yang bermakna (*meaningful participation*).

Bahwa berdasarkan pertimbangan terhadap implikasi dan implemementasi sistem pemilihan umum proporsional dengan daftar terbuka serta *original intent* dan penafsiran konstitusi terhadap pemilihan umum dan sistem pemilihan umum sebagaimana telah diuraikan secara lengkap di atas maka dalil-dalil para Pemohon yang pada intinya menyatakan sistem proporsional dengan daftar terbuka sebagaimana ditentukan dalam norma Pasal 168 ayat (2) UU 7/2017 bertentangan dengan UUD 1945 adalah tidak beralasan menurut hukum untuk

seluruhnya. Oleh karenanya terhadap konstitusionalitas norma-norma dalam Pasal 342 ayat (2), Pasal 353 ayat (1) huruf b, Pasal 386 ayat (2) huruf b, Pasal 420 huruf c dan huruf d, Pasal 422, Pasal 426 ayat (3) UU 7/2017 yang merupakan konsekuensi logis dan penjabaran lebih lanjut dari norma yang diatur dalam Pasal 168 ayat (2) UU 7/2017, dengan sendirinya telah terjawab sehingga menjadi tidak relevan untuk dipertimbangkan lebih lanjut.

Dengan demikian selanjutnya Mahkamah menjatuhkan putusan yang amar putusannya sebagai berikut:

**Dalam Provisi:**

Menolak permohonan provisi para Pemohon.

**Dalam Pokok Permohonan:**

Menolak permohonan para Pemohon untuk seluruhnya.

**PENDAPAT BERBEDA (*DISSENTING OPINION*)**

Bahwa terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi *a quo*, Hakim Konstitusi Arief Hidayat menyampaikan Pendapat Berbeda (*dissenting opinion*) fengan pertimbangan sebagai berikut:

Berkaitan dengan perubahan posisi dan *standing* Mahkamah dari **Putusan Nomor 22-24/PUU-VI/2008**, meskipun perkara *a quo* hanya berkaitan dengan suatu hal yang bersifat parsial dalam UU Pemilu, khususnya hanya berkaitan dengan penetapan calon anggota legislatif terpilih, namun menurut saya, penting untuk menjelaskan perubahan posisi dan *standing* Mahkamah dalam beberapa kasus terdahulu, yaitu:

1. **Dalam perkara Pemilu Serentak** (Putusan Nomor 14/PUU-XI/2013 yang menyatakan bahwa pelaksanaan Pemilu Legislatif dan Pemilu Presiden dilakukan secara serentak telah mengubah posisi dan pendirian Mahkamah dalam Putusan Nomor 51-52-59/PUU-VI/2008 yang menyatakan pelaksanaan Pemilu legislatif dan Pemilu Presiden yang dilakukan secara terpisah merupakan konvensi ketatanegaraan oleh karenanya dinilai konstitusional).
2. **Dalam perkara verifikasi Partai Politik** (Putusan Nomor 55/PUU-XVIII/2020 yang menyatakan bahwa Partai Politik yang lolos *Parliamentary Threshold* dan memiliki perwakilan di DPR RI tidak perlu dilakukan verifikasi faktual telah mengubah posisi dan pendirian Mahkamah dalam Putusan Nomor 53/PUU-XV/2017 yang menyatakan semua partai politik harus dilakukan verifikasi administrasi dan faktual).
3. **Dalam perkara penghitungan hitung cepat (*quick count*)** (Putusan Nomor 24/PUU-XVII/2019 yang menilai bahwa ketentuan pidana bagi pihak yang mengumumkan hasil quick count pada masa tenang tidak bertentangan dengan UUD 1945 telah mengubah posisi dan pendirian Mahkamah dalam Putusan Nomor 24/PUU-XII/2014 yang membatalkan pasal mengenai ketentuan pidana bagi siapa saja yang mengumumkan hasil *quick count* pada masa tenang).

Perubahan pendirian dan posisi Mahkamah bukan lah menunjukkan inkonsistensi Mahkamah terhadap putusannya sendiri. Namun, **perubahan dimaksud merupakan upaya Mahkamah agar hukum itu dapat memenuhi kebutuhan manusia dan agar mewujudkan UUD 1945 sebagai konstitusi yang hidup (*the living constitution*) yang adaptif dan peka terhadap perkembangan zaman dan perubahan masyarakat.** Apalagi Indonesia bukan lah negara yang menganut tradisi hukum *common law* yang tunduk pada doktrin *stare decicis* atau *the binding force presedent*. Meskipun di negara-negara yang menganut doktrin *stare decicis* seperti Amerika dan Inggris tidak pula menerapkan secara mutlak doktrin ini. Misal, Mahkamah Agung Amerika Serikat yang semula berpendapat bahwa pemisahan sekolah yang didasarkan atas warna kulit tidaklah bertentangan dengan Konstitusi sepanjang dilaksanakan berdasarkan prinsip *separate but equal* (terpisah tetapi sama), sebagaimana diputus dalam kasus *Plessy v. Fergusson (1896)*, kemudian berubah dengan menyatakan bahwa pemisahan sekolah yang didasarkan atas dasar warna kulit adalah bertentangan dengan Konstitusi, sebagaimana dituangkan dalam putusannya pada kasus *Brown v. Board of Education (1954)*. Demikian pula ketika Mahkamah Agung Amerika Serikat mengubah

pendiriannya dalam permasalahan hak untuk didampingi penasihat hukum bagi seseorang yang didakwa melakukan tindak pidana dalam proses peradilan. Semula, dalam kasus *Betts v. Brady* (1942), Mahkamah Agung Amerika Serikat berpendirian bahwa penolakan pengadilan negara bagian untuk menyediakan penasihat hukum bagi terdakwa yang tidak mampu tidaklah bertentangan dengan Konstitusi. Namun, melalui putusannya dalam kasus *Gideon v. Wainwright* (1963), Mahkamah Agung mengubah pendiriannya dan berpendapat sebaliknya, yaitu seseorang yang tidak mampu yang didakwa melakukan tindak pidana namun tanpa didampingi penasihat hukum adalah bertentangan dengan Konstitusi. Oleh karena itu, Indonesia yang termasuk ke dalam negara penganut tradisi *civil law*, yang tidak terikat secara ketat pada prinsip *precedent* atau *stare decisis*, tentu tidak terdapat hambatan secara doktriner maupun praktik untuk mengubah pendiriannya. Hal yang terpenting, sebagaimana dalam putusan-putusan Mahkamah Agung Amerika Serikat, adalah menjelaskan mengapa perubahan pendirian tersebut harus dilakukan (**vide Putusan Nomor 24/PUU-XVII/2019**).

Dalam rangka menjaga agar tahapan Pemilu tahun 2024 yang sudah dimulai tidak terganggu dan untuk menyiapkan instrumen serta perangkat regulasi yang memadai, maka pelaksanaan pemilu dengan **sistem proporsional terbuka terbatas** dilaksanakan pada Pemilu tahun 2029. Menimbang dari keseluruhan uraian pertimbangan hukum di atas, saya berpendapat bahwa **permohonan pemohon beralasan menurut hukum untuk sebagian oleh karenanya harus dikabulkan sebagian**.