

Pergeseran Orientasi Sistem Pemilu Proporsional Terbuka dalam Praktik Penyelenggaraan Pemilu Legislatif

Adolof Selekty¹, Eivandro Wattimury²

^{1,2}Universitas Kristen Indonesia Maluku

E-mail: adolofselekty47@gmail.com¹, eivandro.wattimury@gmail.com²

Article History:

Received: 15 Oktober 2023

Revised: 28 Oktober 2023

Accepted: 30 Oktober 2023

Keywords: Implementation of Elections, Open Proportional Election System.

Abstract: Elections are a means of exercising popular sovereignty guaranteed in the constitution. Constitutionally, the legislative election system adopted by Indonesia is a proportional representation system variant of the "list proportional representation" (LPR) with an open list model. However, the Supreme Court Decision Number 57/P/HUM/2019 has changed the paradigm of election. The purpose of this study was to determine the implications of the Supreme Court's Decision Number 57/P/HUM/2019 on the electoral system in Indonesia. The research method is normative by using the statutory approach and conceptual approach to analyze qualitatively. The results showed that, a constitutional election system based on the mandate of the Constitutional Court Decree Number 22-24/PUU-VI/2008 is a proportional election system with an open list model, where the vote acquisition is based on the principle of "most votes" meaning that if the candidate wins the most votes the first cannot be inaugurated for some reason, it is automatically replaced by the second most votes winner, and so on. However the Supreme Court Decree Number 57/P/HUM/2019 states that the replacement of legislative candidates who are unable to remain remains the discretionary authority of the leadership of political parties. To avoid confusion in understanding the electoral system paradigm, in the future the Indonesian state must have the courage to apply the latest variant, "mixed member proportional" (MMP).

PENDAHULUAN

Pemilu merupakan salah satu indikator bagi sebuah negara agar dapat dikegorikan sebagai penganut negara demokrasi. Negara demokrasi adalah suatu paham yang dianut oleh sebuah negara yang menghendaki agar segala kekuasaan dalam negara itu, bersumber dari rakyat, dijalankan oleh rakyat dan digunakan untuk kesejahteraan rakyat itu sendiri. Pada hakikatnya, substansi pemilu adalah cara atau metode untuk menyampaikan kedaulatan rakyat dengan maksud semata-mata untuk mewujudkan tujuan bernegara. Pemilu diselenggarakan untuk memilih wakil-wakil rakyat serta kepala negara yang kemudian mereka inilah yang nantinya disebut sebagai alat kelengkapan

negara, artinya bahwa kepala negara dan wakil-wakil rakyat merupakan alat atau instrumen negara yang dipakai untuk mencapai tujuan bernegara itu sendiri.

Sejak Indonesia merdeka pada Tahun 1945 belum ada lembaga negara yang terbentuk pada masa itu kecuali lembaga Presiden. Untuk itu, Pada Bulan Oktober Tahun 1945 Pemerintah diwakili oleh Wakil Presiden segera mengeluarkan Maklumat No X, sebagai dasar untuk membentuk “Komite Nasional Indonesia Pusat” yang bertujuan agar membantu presiden dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam negeri. Pada waktu itu, selama belum terbentuk DPR dan MPR melalui pemilu, Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) menjalankan fungsi DPR & MPR yaitu fungsi legislasi bersama-sama presiden dan menetapkan garis-garis besar haluan bernegara (Purnomo, 2010).

Setelah lima Tahun pemerintahan berjalan muncul keinginan pemerintah disertai tuntutan masyarakat agar membentuk wakil-wakil rakyat melalui sarana pemilihan umum yang demokratis. Dengan demikian, pada Tahun 1953 ketika di-undangkannya UU No 7 Tahun 1953 tentang “Pemilihan Anggota Konstituante dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat”. UU No 7 Tahun 1953 inilah yang menjadi payung hukum bagi penyelenggaraan pemilu pertama kali di Tahun 1955. Lalu selanjutnya, Presiden Soekarno mengangkat Panitia Pemilihan Indonesia (PPI) yang bertugas mempersiapkan penyelenggaraan pemilu (Isra & Fahmi, 2019). Maka, pada Tahun 1955 merupakan Tahun bersejarah bagi bangsa Indonesia karena untuk pertama kalinya Indonesia melaksanakan “Pemilihan Umum” untuk memilih Anggota DPR & Anggota Konstituante.

DPR bertugas membentuk UU bersama Presiden, sedangkan Anggota Dewan Konstituante bertugas menyusun konstitusi atau Undang-Undang Dasar yang baru. Namun, pada waktu itu terjadi gejolak Politik yang begitu kental sehingga pada tanggal 5 Juli 1959 melalui Pidato bung karno yang dikenal sebagai Pidato “Manifesto Politik” (Manipol) yang salah satu poin pentingnya yaitu membubarkan Konstituante, dan Tahun berikutnya diikuti dengan pembubaran DPR, maka selanjutnya Presiden membentuk DPR-GR (gotong-royong). Kemudian, setelah itu tidak terjadi lagi pemilu pada era orde lama. Namun, pemilu baru berjalan kembali pada masa orde baru yaitu pada Tahun 1971, 1977, 1982, 1987, 1992, dan 1997 namun pada pemilu masa orde baru partai golkar-lah yang selalu keluar sebagai pemenang mutlak sehingga memang ada kecenderungan oligarki partai (Effendi, 2016).

Sampai akhirnya pada masa reformasi 1999, setelah terjadi amandemen konstitusi yang kemudian mengakomodir item system pemilu dalam konstitusi sebagaimana terdapat dalam ketentuan Pasal 22E UUD 1945 yang menjelaskan bahwa “pemilu diselenggarakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil setiap lima Tahun sekali”. Ketentuan ini yang menjadi landasan pelaksanaan pemilu di era reformasi ini. Pada awal penyelenggaraan pemilu di era reformasi terjadi perdebatan dikalangan partai politik, ahli politik, bahkan ahli hukum tata Negara, mengenai desain sistem pemilu apa yang tepat untuk dipakai, apakah itu sistem pemilu proporsional dengan memakai model “daftar terbuka” (open list PR) ataukah daftar tertutup (closed list PR). Namun, pada tataran praktiknya Indonesia cenderung menggunakan “open list PR” pada pemilu 2004-2009-2014 sampai pemilu terakhir 2019 ini.

Pada perkembangan selanjutnya di Tahun 2019 dalam rangka menyambut pemilu serentak sebagaimana diamanatkan UU No 7 Tahun 2017, tetapi UU Pemilu tidak mengatur dan menjelaskan secara konkrit mekanisme dan prosedur berpilimu dengan model “daftar terbuka”. Misalnya, mekanisme pergantian calon legislatif yang memperleh suara terbanyak namun yang bersangkutan meninggal dunia. Maka dari itu KPU selaku penyelenggara kemudian menetapkan sejumlah Peraturan diantaranya nya Peraturan KPU No 3 Tahun 2019 dan Peraturan KPU No 4 Tahun 2019 untuk mengatur hal-hal yang bersifat teknis. Akan tetapi, ada beberapa ketentuan dalam

Peraturan KPU yang disebutkan tadi, Misalnya lagi, dalam ketentuan Pasal 92 huruf (a) yang mengatur mengenai mekanisme pergantian calon legislatif yang meninggal dunia namun memperoleh suara terbanyak pertama akan diganti oleh peraih suara terbanyak kedua. Tetapi kemudian ketentuan itu, dibatalkan oleh Mahkamah Agung melalui Putusan Nomor 57/P/Hum/2019. Anehnya dalam pertimbangan hukum Putusan Mahkamah Agung menyatakan bahwa, apabila ada calon legislatif yang meninggal dunia namun memperoleh suara terbanyak dalam pemilu, maka suara sah yang bersangkutan menjadi kewenangan diskresi pimpinan partai politik untuk melakukan pergantian kadernya. Hal ini, terjadi pada kasus pemilu legislatif di Sumatera selatan. Untuk itu, dalam penelitian ini memfokuskan pada dinamika pengaturan sistem pemilu legislatif di Indonesia, serta menganalisis bagaimana bentuk pergeseran paradigma sistem pemilu dalam Putusan Mahkamah Agung tersebut.

METODE

Penelitian ini bersifat normatif, dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan "*statute approach*" dengan cara menelaah semua peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan permasalahan hukum yang dikaji serta pendekatan konseptual "*conceptual approach*" yang beranjak dari doktrin-doktrin, asas-asas hukum serta putusan-putusan hakim yang diperlukan untuk menjelaskan permasalahan yang hendak dikaji dalam kaitannya dengan Sistem Pemilu Proporsional Terbuka dalam Praktik Penyelenggaraan Pemilu Legislatif.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Dinamika Pengaturan Konstitusional Sistem Pemilu Legislatif

Desain sistem pemilihan umum yang telah dimandatkan oleh konstitusi, (Pasal 22E ayat 1 UUD 1945) mensyaratkan agar pemilu dijalankan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil (LUBER & JURDIL) setiap periode lima tahun sekali. Menurut, Jimly Asshiddiqie terdapat empat tujuan ber pemilu antara lain, "(1) Untuk memungkinkan terjadinya peralihan kepemimpinan pemerintah secara tertib dan damai; (2) untuk memungkinkan terjadinya pergantian pejabat yang akan mewakili kepentingan rakyat dilembaga perwakilan; (3) untuk melaksanakan prinsip-prinsip kedaulatan rakyat dilembaga perwakilan; (4) untuk melaksanakan prinsip hak-hak asasi warga Negara" (Budiyo, 2013). Selain itu pula tujuan ber pemilu dimaksudkan untuk memberikan "pendidikan politik bagi masyarakat", karena notabene rakyat akan menjadi generasi penerus perpolitikan negara.

Pada hakikatnya, substansi pemilu merupakan sarana untuk menitipkan kedaulatan rakyat kepada wakil-wakilnya melalui mekanisme politik yang telah diatur dalam konstitusi (UUD 1945) dan sebagaimana telah diejawantahkan dalam peraturan perundang-undangan lainnya. Perundang-undangan yang dimaksud adalah UU Pemilu Presiden/Wapres dan UU Pemilu Legislatif. Dalam perjalanan perpolitikan Indonesia, Undang-Undang mengenai Pemilu, selalu saja diubah-ubah seiring perubahan dinamika politik, sistem kepartaian yang terjadi dalam ketatanegaraan suatu negara. Perubahan-perubahan itulah, yang kemudian akan berpengaruh terhadap model sistem pemilu yang akan dipakai.

Sejarah ber pemilu yang semulanya dicatat dalam UU Pilpres (UU No 42 Tahun 2008) maupun UU Pemilu Legislatif (UU No 8 Tahun 2012) mengamanatkan agar pemilu, dilaksanakan secara terpisah-pisah, namun mengalami perubahan yang mendasar ketika Mahkamah Konstitusi mengeluarkan Putusan Nomor 14/PUU-XI/2013 dalam Putusan itu, MK menyatakan bahwa desain mekanisme pemilu yang konstitusional adalah pemilu yang dilakukan secara serentak atau secara bersamaan pada hari, tanggal, bulan dan tahun yang sama baik itu pemilu presiden maupun pemilu

legislatif. Namun, ternyata putusan itu dikeluarkan oleh Mahkamah sudah memasuki tahapan pemilu 2014, sehingga Mahkamah mengamanatkan agar pemilu serentak itu, baru dilaksanakan pada Tahun 2019. Lalu kemudian UU Pemilu Legislatif, UU Pilpres, dan UU Penyelenggara Pemilu, dikodifikasi dalam satu naskah Undang-Undang tersendiri yakni UU No 7 Tahun 2017 yang selanjutnya menjadi payung hukum bagi KPU untuk menyelenggaraan pemilu serentak pada Tahun 2019 (Ariviani et al., 2016). Putusan ini terbilang sangat monumental karena Putusan itu telah mengubah sistem ber pemilu di Indonesia. Namun, sayangnya dalam ketentuan UU Pemilu tidak mengatur dan menjelaskan secara teknis-operasional mengenai sistem ber pemilu legislatif khususnya sistem proporsional dengan daftar terbuka yang kala itu diterapkan dalam pemilu legislatif 2019. sehingga masih menuai Pro-kontra dikalangan ahli-ahli hukum tata Negara, mengenai desain sistem pemilu Indonesia yang konstitusional.

Secara teoritis, Sistem Pemilu dengan model Proportional Representation (PR) dibagi menjadi 3 varian, antara lain: (1) List Proportional Representation (LPR), (2) Mixed Member Proportional (MMP), dan (3) Single Transferable Vote (STV). Model pertama, sistem pemilu proporsional (LPR) digunakan oleh 70 negara di dunia termasuk Indonesia. Varian LPR, itu sendiri dibagi menjadi beberapa model daftar (list) yaitu: Pertama, Daftar Tertutup (Closed List PR) model ini, memiliki karakteristik yakni Partai politik diberikan kekuasaan yang dominan dimana pemilih hanya memilih sebuah Parpol, kemudian Parpol peraih suara terbanyak itulah yang mengusung kader terbaiknya. Varian ini, yang paling banyak diterapkan di dunia karena dianggap mudah dipahami (varian ini diterapkan oleh Indonesia selama pemilu Orde Baru). Kedua, Daftar Terbuka (Open List PR) daftar ini, memiliki karakteristik yakni, Partai Politik diberikan kekuasaan hanya untuk mengusung daftar nama-nama calon, lalu kemudian pemilih memilih nama-nama calon tersebut. Varian ini menentukan bahwa untuk perolehan kursi ditetapkan berdasarkan suara terbanyak (Indonesia adalah negara yang menganut model daftar ini). dan Ketiga, Daftar Bebas (Free List PR) memiliki karakteristik yakni, Partai Politik menyediakan nama-nama calon, tetapi pemilih diberi kebebasan untuk mengusulkan nama-nama di luar daftar parpol. Varian ini digunakan oleh negara Swiss (Jurdi, 2018).

Pada umumnya, untuk mengkonversi suara pemilih menjadi kursi di parlemen, sistem pemilu proporsional representatif (perwakilan berimbang) dengan varian LPR menggunakan dua metode perhitungan suara yaitu, Kuota Hare & Devisor Sainte Lague. Secara sederhana metode “kuota hare” berarti jumlah total suara sah partai politik kemudian dibagi dengan BPP (Bilangan Pembagi Pemilih) (Wicaksono, 2014), metode digunakan pada pemilu legislatif 2014 sebagaimana diatur dalam UU No 8 Tahun 2012. Sedangkan, Metode Devisor Sainte Lague menurut Sweinstani, (2020), secara sederhana bermaksud untuk menghitung semua perolehan total suara sah kemudian dibagi dengan bilangan ganjil. Contoh pembagian dimulai dengan bilangan ganjil mulai dari angka 1 diikurti 3,5,7,9 dan seterusnya. Metode ini, diterapkan pada pemilu legislatif 2019 sebagaimana diatur dalam UU No 7 Tahun 2017.

Secara konstitusional, Penulis beranggapan bahwa kedua model List sistem pemilu proporsional tersebut, baik itu model “daftar terbuka” maupun “daftar tertutup” kedua-duanya tetap konstitusional menurut Ketentuan Pasal 22E Ayat (3) UUD 1945, karena memang sedari awal desain konstitusi menempatkan partai politik sebagai pilar demokrasi yang berfungsi untuk mengusung kader-kader yang unggul, sedangkan sistem pemilu hanya berfungsi sebagai jembatan (Aulia, 2016). Sehingga, peran partai politik dalam sistem ber pemilu tidak bisa diabaikan begitu saja. Dalam kaitannya dengan sistem ber pemilu, konstitusi sudah menentukan bahwa satu-satunya lembaga tinggi Negara yang diberi kewenangan konstitusional untuk menyatakan “sistem proporsional” yang dianut oleh Negara ini adalah Mahkamah Konstitusi (The Guardian of

Constitution), melalui Putusan Nomor No 22-24/PUU-VI/2008 dalam Putusan a quo, Mahkamah secara terang menjelaskan bahwa Sistem Pemilu yang dianut oleh Indonesia adalah sistem proporsional daftar terbuka, sehingga penentuan perolehan suara atau calon terpilih tidak boleh di dasarkan pada nomor urut melainkan di dasarkan atas “suara terbanyak” (Faiz, 2017). Namun, sayangnya mahkamah tidak menjelaskan lebih jauh apakah sistem pemilu daftar terbuka itu, diadopsi secara murni oleh Indonesia ataukah hanya bersifat semi-proporsional terbuka. Putusan a quo menghendaki agar sistem pemilu daftar terbuka yang harus diutamakan adalah Asas “suara terbanyak” karena asas itu, merupakan prinsip utama dalam berdemokrasi.

Dengan adanya, Putusan MK a quo, maka secara otomatis telah mengubah dinamika politik dan sistem ber pemilu dalam ketatanegaraan Indonesia. Terbukti ketika Putusan itu, langsung ditindaklanjuti oleh DPR dan Pemerintah melalui mekanisme legislasi dengan mengakomodir substansi Putusan a quo ke dalam materi muatan UU No 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, lebih tepatnya terdapat dalam ketentuan Pasal 422, yang pada pokoknya menjelaskan bahwa “penetapan calon terpilih anggota legislatif (DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota) sejatinya harus ditetapkan berdasarkan suara terbanyak yang diperoleh oleh masing-masing calon.” Namun, ternyata UU Pemilu juga tidak memberi penjelasan lebih lanjut dan lebih konkret, sehingga kemudian KPU menjelaskan lebih lanjut “paradigma Pasal 422 UU Pemilu” dalam Peraturan KPU No 4 Tahun 2019 tentang “Rekapitulasi Hasil Perhitungan Perolehan Suara dan Penetapan Hasil Pemilihan Umum” sebagaimana tercantum dalam ketentuan Pasal 92 huruf (a) yang menjelaskan bahwa “Dalam hal pada saat proses Rekapitulasi Hasil Perhitungan Suara terdapat calon Anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota meninggal dunia, maka KPU tidak mengikutsertakan calon tersebut dalam penyusunan peringkat suara sah terbanyak dan menuangkan ke dalam catatan kejadian khusus.”

Sepertinya sudah ada titik terang bahwa secara konstitusional baik itu dalam Putusan MK, UU Pemilu, maupun Peraturan KPU, di desain agar senafas dan sejalan dengan teori sistem pemilu proporsional model daftar terbuka (proportional open list). Oleh sebab itu, paradigma yang digunakan dalam menetapkan caleg terpilih untuk menjadi anggota legislatif yang sah secara konstitusional masih setia pada prinsip “jumlah dukungan suara rakyat terbanyak” yang ia peroleh dalam suatu daerah pemilihan (Dapil).

Hal itu, dimaksudkan agar dikemudian hari bilamana terdapat caleg peraih suara terbanyak pertama, tidak bisa ditetapkan atau dilantik karena calon yang bersangkutan meninggal dunia, atau telah dihukum pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, dan/atau tidak dapat memenuhi kewajibannya, maka dalam prinsip berdemokrasi, yang bersangkutan harus diganti oleh calon anggota legislatif yang memperoleh suara terbanyak “kedua” pada daerah pemilihan (dapil) yang sama, begitu juga sampai seterusnya. Akan tetapi, Mahkamah Agung dalam Putusannya berpendapat lain. Dengan perkataan lain MA justru menggeser paradigma sistem pemilu legislatif ke lain arah. Sebagaimana tergambar dalam kasus calon anggota legislatif dapil Sumatera Selatan, memperoleh suara terbanyak tetapi yang bersangkutan meninggal dunia, lebih lanjut akan dibahas dalam sub-bab berikut ini.

Pergeseran Paradigma Sistem Pemilu dalam Putusan MA No. 57/P/HUM/2019

Putusan Mahkamah Agung Nomor 57/P/HUM/2019 merupakan Putusan atas perkara pengujian Peraturan KPU No 3 Tahun 2019 *juncto* Peraturan KPU No 4 Tahun 2019 terhadap UU No 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Substansi, pengujian yang dilakukan oleh Mahkamah Agung antara lain:

Tabel 1. Putusan Mahkamah Agung Nomor 57/P/HUM/2019

No	Ketentuan	Bunyi
1	Pasal 54 ayat (5) huruf k Peraturan KPU No 3 Tahun 2019 tentang Pemungutan dan Perhitungan Suara dalam Pemilihan Umum	Tanda coblos sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf (b), diatur sebagai berikut : “tanda coblos pada 1 (satu) kolom yang memuat nomor urut calon, nama calon atau tanpa nama calon disebabkan calon tersebut meninggal dunia atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai calon, dinyatakan sah untuk Partai Politik.”
2	Pasal 54 ayat (5) huruf i Peraturan KPU No 3 Tahun 2019	“tanda coblos pada 1 (satu) kolom yang memuat nomor urut Partai Politik, atau nama Partai Politik, serta tanda coblos pada 1 (satu) kolom yang memuat nomor urut calon, nama calon atau tanpa nama calon disebabkan calon tersebut meninggal dunia atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai calon, dinyatakan sah untuk Partai Politik.”
3	Pasal 55 ayat (3) Peraturan KPU Nomor 3 Tahun 2019	“Dalam hal ketua KPPS menemukan surat suara yang di coblos pada nomor urut dan/atau nama anggota DPR, DPRD Provinsi dan Kabupaten/Kota, tetapi nama calon tersebut telah meninggal dunia atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai calon dan telah diumumkan oleh KPPS sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 ayat (1) huruf d, suara pada Surat Suara tersebut dinyatakan sah dan menjadi suara sah Partai Politik.”
4	Pasal 92 huruf a Peraturan KPU tentang Rekapitulasi Hasil Perhitungan Perolehan Suara dan Penetapan Hasil Pemilihan Umum	“Dalam hal pada saat proses Rekapitulasi Hasil Perhitungan Suara terdapat calon Anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota : a. meninggal dunia; KPU tidak mengikutsertakan calon tersebut dalam penyusunan peringkat suara sah terbanyak dan menuangkan ke dalam catatan kejadian khusus.”

Selanjutnya, batu uji yang digunakan:

Tabel 2. Putusan Mahkamah Agung Nomor 57/P/HUM/2019

No	Ketentuan	Bunyi
1	Pasal 172 UU Pemilu	“Peserta Pemilu untuk pemilihan umum anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota adalah Partai Politik.”
2	Pasal 241 ayat (1) UU Pemilu	“Partai Politik peserta pemilu melakukan seleksi bakal calon anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota.”
3	Pasal 243 ayat (1) UU Pemilu	“Bakal Calon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 241 disusun dalam daftar bakal calon oleh partai politik masing-masing.”
4	Pasal 422 UU Pemilu	“Penetapan calon terpilih anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota dari Partai Politik Peserta Pemilu di dasarkan pada perolehan kursi Partai Politik Peserta Pemilu di suatu daerah pemilihan di tetapkan berdasarkan suara terbanyak yang diperoleh masing-masing calon anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota di satu daerah pemilihan yang tercantum pada surat suara.”

Salah satu materi pokok permohonan yang dibatalkan oleh Mahkamah Agung adalah ketentuan Pasal 92 huruf a PKPU No 4 Tahun 2019. Pasal inilah yang dianggap sebagai jantungnya Peraturan KPU tersebut dikarenakan pasal inilah yang menerjemahkan secara detail tentang prinsip penetapan berdasarkan “suara terbanyak”. Namun disini, yang menjadi problemnya adalah objek pengujian (PKPU) yang semestinya sudah kedaluwarsa menurut hukum karena bertentangan dengan ketentuan Pasal 76 Ayat (3) UU Pemilu. Yang menyatakan bahwa “Permohonan pengujian Peraturan KPU ke Mahkamah Agung hanya dapat diajukan Paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak Peraturan KPU diundangkan” tetapi lagi-lagi faktanya berkata lain, dimana Peraturan KPU diundangkan pada tanggal 4 Februari 2019 lalu selanjutnya baru dijadikan objek *judicial review* pada tanggal 19 Maret 2019. Artinya sudah lebih dari 30 hari baru kemudian PKPU *a quo* dijadikan

objek judicial review. Sebetulnya maksud dirumuskan ketentuan 76 Ayat (3) adalah untuk menciptakan efektifitas dan efisiensi bagi KPU dalam setiap proses penyelenggaraan pemilu, sehingga KPU tidak terganggu atau diintervensi oleh pihak manapun pada tahapan-tahapan pemilu berlangsung. Akan tetapi, apa boleh buat Mahkamah Agung berpendapat lain, dimana ketentuan pasal 76 ayat (3) menurut MA harus diterapkan kasuistik atau kasus per kasus.

Kalau saja, Mahkamah Agung menghormati bunyi ketentuan Pasal 76 ayat (3) UU Pemilu, mungkin saja tidak berimplikasi terhadap sistem pemilu yang dipakai oleh Indonesia. Karena dengan kehadiran Putusan *a quo* jelas-jelas menimbulkan ketidakpastian hukum baru dalam sistem pemilu legislatif. Senyatanya bisa dilihat dalam Pertimbangan Hukum Putusan MA sebagaimana terdapat dalam halaman 66, mankala MA menyatakan bahwa “perolehan suara calon anggota legislatif yang meninggal dunia untuk pemilihan anggota DPR dan DPRD seharusnya menjadi kewenangan diskresi dari pimpinan partai politik untuk menentukan kader terbaik sebagai calon anggota legislatif untuk menggantikan calon anggota legislatif yang meninggal dunia.”

Kalau dipakai logika Putusan MA, maka tentu saja ada semacam pergeseran paradigma dalam sistem pemilu, dimana dari model yang dianut adalah “*open list PR*” bergeser menjadi “*Closed List PR*”. Mengapa demikian, karena sejatinya dalam sistem pemilu proporsional dengan daftar tertutup (*open list PR*) menghendaki agar calon anggota legislatif terpilih ditetapkan oleh pimpinan Partai Politik (Simarmata, 2017). Padahal, Putusan MK sudah mengamanatkan bahwa penetapan calon terpilih sebagai anggota legislatif ditetapkan berdasarkan suara terbanyak dan bukan di dasarkan atas nomor urut. Logika hukumnya adalah apabila peroleh suara terbanyak pertama meninggal dunia maka calon yang bersangkutan diganti oleh peraih suara terbanyak kedua, dan tidak ditentukan oleh kewenangan diskresi Pimpinan Parpol. Akan tetapi putusan *a quo* yang sejatinya bersumber dari tafsir konstitusional tidak diperhatikan oleh Mahkamah Agung dalam perkara ini.

Mahkamah Agung dalam beberapa Putusan-nya mengenai *judicial review* seringkali menimbulkan ketidakpastian hukum karena penafsiran yang dilakukan oleh MA seringkali bertentangan dengan apa yang telah di Putusan oleh MK. Misalnya, dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 30/PUU-XVI/2018, Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa calon anggota DPD tidak boleh merangkap jabatan sebagai pengurus partai politik baik di pusat maupun daerah (Dahoklory & Wisnaeni, 2020). Lalu selanjutnya putusan itu dimuat dalam Peraturan KPU Nomor 26 Tahun 2018 tetapi kemudian Peraturan KPU *a quo* dibatalkan lagi oleh Mahkamah Agung dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Setelah keluarnya Putusan MA No 57/P/HUM/2019, kemudian disusul dengan Fatwa Mahkamah Agung Nomor 37/Tuaka.TUN/IX/2019 dalam fatwa *a quo* MA menegaskan kembali bahwa “Pemerintah *in casu* KPU wajib konsisten menyimak pertimbangan hukum dalam Putusan MA *a quo*, halaman 66-67 (penetapan suara calon legislatif yang meninggal dunia kewenangannya diserahkan kepada pimpinan parpol.” Sampai disini, timbul pertanyaan apakah Fatwa Mahkamah Agung itu mempunyai kekuatan hukum mengikat, karena secara yudiris fatwa MA tidak memiliki *legal standing* dalam Hiraerki perundang-undangan maupun peraturan perundang-undangan yang dimaksud dalam Pasal 8 UU No 12 Tahun 2011 *juncto* UU No 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pertanyaan berikutnya adalah apabila terdapat pertentangan atau perbedaan tafsir hukum antara Putusan MA dengan Putusan MK, Putusan manakah yang seharusnya diutamakan atau dipatuhi oleh KPU.

Jika terdapat perbedaan penafsiran hukum antara Putusan MK dan Putusan MA seperti yang dicontohkan diatas, maka seharusnya penafsiran yang dipakai adalah penafsiran hukum yang di tuangkan dalam Putusan MK, karena penafsiran itu semata-mata mengejawhantahkan apa yang

dikatakan oleh Konstitusi, sehingga demikian Putusan MA yang bersumber dari tafsir UU harus dikesampingkan karena secara hirarki UU berada dibawah UUD 1945.

Sejalan juga dengan ketentuan Pasal 55 UU MK, manakala menjelaskan bahwa “pengujian peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang yang sedang dilakukan Mahkamah Agung wajib dihentikan (ditunda) apabila undang-undang yang menjadi dasar pengujian tersebut sedang dalam proses pengujian di Mahkamah Konstitusi sampai ada Putusan Mahkamah Konstitusi.” (Kapitan, 2015). Berdasarkan ketentuan Pasal 55 UU MK, sebetulnya Pasal ini, dibuat dengan penuh kesadaran hukum oleh pembentuk UU yang mengkhawatirkan dikemudian hari sangat dimungkinkan terjadi perbedaan tafsir konsitusional antar kedua lembaga ini, dan oleh karena itu untuk menjaga jangan sampai terjadi demikian pembentuk UU sudah menitipkan pesannya dalam rumusan Pasal 55 UU MK, kepada MA agar seharusnya mengikuti logika hukum yang ada dalam putusan MK.

Dari aspek yuridis, Penulis beranggapan bahwa Putusan MA Nomor 57/P/HUM/2019, hanya bersifat rekomendatif karena dalam Putusan *a quo* yang terdapat dalam **halaman 68** paragraf kedua, MA menyatakan bahwa “tuntutan keempat dari pemohon mengenai perintah kepada termohon (*in casu* KPU) untuk menetapkan calon anggota legislatif terpilih untuk menduduki jabatan anggota DPR RI periode 2019-2024 adalah calon legislatif yang ditentukan oleh Pimpinan Partai Politik sebagai pengganti calon yang meninggal dunia, menurut MA tuntutan itu tidak dapat diterima.”. Dengan demikian, secara yuridis Putusan *a quo* hanya “bersifat rekomendatif” terhadap KPU, sehingga tentu saja masih bersifat fakultatif artinya masih menjadi pilihan untuk dieksekusi bisa ‘iya’ juga ‘tidak’. Dalam posisi itulah, KPU bisa saja menyetujui atau juga bisa menolak untuk menetapkan calon anggota legislatif sebagai pengganti yang diusung oleh pimpinan parpol.

KESIMPULAN

Secara konstitusional sistem pemilu legislatif yang dianut oleh Indonesia adalah sistem pemilu proporsional representatif (perwakilan berimbang) yang menerapkan varian LPR (*List Proportional Representation*) dengan model “Daftar Terbuka” (*Open List*), sehingga untuk menetapkan calon terpilih harus di dasarkan atas “suara terbanyak” artinya bahwa, secara teoritis menghendaki apabila peraih suara terbanyak yakni tidak bisa dilantik karena alasan tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan menurut hukum, maka yang bersangkutan harus diganti oleh peraih suara terbanyak. Di sisi lain Putusan MA No 57/P/HUM/2019 telah mengubah sistem berpemilu itu sendiri dalam pertimbangan hukumnya MA menyatakan bahwa “untuk mengganti calon legislatif peraih suara terbanyak yang berhalangan tetap karena alasan tertentu, merupakan kewenangan diskresi pimpinan partai politik, dengan demikian ada pergeseran paradigma dalam memahami sistem berpemilu. Penulis mengusulkan agar kedepannya negara Indonesia harus berani menerapkan system pemilu proporsional dengan varian lainnya, yakni varian *Mixed Member Proportional* (MMP) yang menentukan agar ketika pemilu berlangsung, setiap pemilih diberikan “dua surat suara” artinya satu surat untuk memilih partai politik secara nasional, dan satu surat untuk memiliki wakilnya sesuai dapil. Metode penetapan perolehan kursi tetap di dasarkan “suara terbanyak” disamping itu, parpol peraih suara signifikan juga diberi kewenangan untuk mengusung kader terbaik yang diinginkan. Varian MMP dipakai oleh negara-negara lain seperti Jerman, Italia, New Zealand, Mexico, dan lain-lain. Akan tetapi, varian MMP dianggap susah untuk dipahami, tetapi hemat penulis varian ini sebaiknya dilakukan sosialisasi terlebih dahulu sebelum ditetapkan.

REFERENSI

- Ariviani, R., Asy'ari, H., & Hardjanto, U. S. (2016). Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/Puu-Xi/2013 Berkaitan Dengan Pemilihan Umum Serentak Di Indonesia. *Diponegoro Law Journal*, 5(4), 1–11.
- Aulia, D. (2016). Penguatan Demokrasi: Partai Politik Dan (Sistem) Pemilu Sebagai Pilar Demokrasi. *Masyarakat Indonesia*, 42(1), 115–126.
- Budiyono, B. (2013). Mewujudkan Pemilu 2014 Sebagai Pemilu Demokratis. *Fiat Justisia: Jurnal Ilmu Hukum*, 7(3).
- Dahoklory, M. V., & Wisnaeni, F. (2020). Binding legal force of Supreme Court decision over general election commission. *Law Reform*, 16(1), 58–69.
- Effendi, A. (2016). Studi komparatif pengaturan sistem pemilihan umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat di Indonesia. *Fiat Justisia: Jurnal Ilmu Hukum*, 10(2).
- Faiz, P. M. (2017). Memperkuat Prinsip Pemilu yang Teratur, Bebas, dan Adil melalui Pengujian Konstitusionalitas Undang-Undang (Strengthening the Principle of Regular, Free and Fair Elections Through Constitutional Review). *Jurnal Konstitusi*, 14(3), 672–700.
- Isra, S., & Fahmi, K. (2019). *Pemilihan umum demokratis: prinsip-prinsip dalam konstitusi Indonesia*. Rajawali Pers.
- Jurdi, F. (2018). *Pengantar Hukum Pemilihan Umum*. Kencana.
- Kapitan, R. V. F. (2015). Kekuatan Mengikat Putusan Constitutional Review Mahkamah Konstitusi Terhadap Mahkamah Agung. *Masalah-Masalah Hukum*, 44(4), 511–520.
- Purnomo, C. E. (2010). Pengaruh Pembatasan Kekuasaan Presiden Terhadap Praktik Ketatanegaraan Indonesia. *Jurnal Konstitusi*, 7(2), 159–182.
- Simarmata, M. H. (2017). Mencari Solusi Terhadap Keraguan Sistem Pemilihan Umum Yang Tepat Di Indonesia. *Jurnal Legislasi Indonesia*, 14(3), 291.
- Sweinstani, M. K. D. (2020). Formula konversi suara sainte lague dan dampaknya pada sistem kepartaian: Evaluasi pemilu serentak 2019. *Jurnal Penelitian Politik*, 16(2), 111–124.
- Wicaksono, D. A. (2014). Reformulasi Metode Konversi Suara Menjadi Kursi dalam Sistem Pemilihan Umum Legislatif di Indonesia. *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional*, 3(1), 69–83.