

**KETERANGAN AHLI PIHAK TERKAIT PERLUDEM
DALAM PERKARA NOMOR 114/PUU-XX/2022**

Oleh:

CHARLES SIMABURA¹

Yang Mulia Majelis Hakim Konstitusi

*Yang Saya Hormati Pemohon dan/atau Kuasanya; Kuasa Presiden dan Kuasa DPR;
Para Pihak Terkait dan/atau kuasanya; serta hadirian yang hadir di persidangan
yang mulia ini;*

Perkenankanlah saya menyampaikan keterangan ahli, sebagai salah satu alat bukti di persidangan pengujian undang-undang yang diselenggarakan oleh Mahkamah di dalam perkara ini. Semoga keterangan yang saya sampaikan ini, dapat membantu Yang Mulia Majelis Hakim Konstitusi untuk menemukan kebenaran dan keadilan;

Adapun Pokok permohonan dalam perkara ini menyangkut konstusionalitas dari Pasal 168 ayat (2), Pasal 342 ayat (2), 353 ayat (1) huruf b, 386 ayat (2) huruf b, Pasal 420 huruf c dan d, Pasal 422, Pasal 424 ayat (2), dan Pasal 426 ayat (3) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (UU Pemilu). Pada pokoknya, permohonan ini hendak membatalkan ketentuan di dalam UU Pemilu, yang mengatur sistem pemilu legislatif di Indonesia yang saat ini berlaku sistem proposional daftar terbuka, menjadi sistem proporsional daftar tertutup. Pemohon di dalam permohonan ini meminta kepada Mahkamah untuk menyatakan sistem pemilu legislatif yang konstusional adalah proporsional tertutup. Dengan demikian, menurut pemohon, sistem pemilu proporsional terbuka, termasuk juga sistem pemilu yang lainnya, adalah pilihan yang inkonstitusional.

Yang Mulia Majelis Hakim Konstitusi

¹ Dosen Hukum Tata Negara dan Direktur Pusat Studi Konstitusi Fakultas Hukum Universitas Andalas

Yang Saya Hormati Pemohon dan/atau Kuasanya; Kuasa Presiden dan Kuasa DPR; Para Pihak Terkait dan/atau kuasanya; serta hadirin yang hadir di persidangan yang mulia ini;

Terkait dengan pokok permohonan tersebut, ahli akan menyampaikan beberapa pandangan sebagai berikut:

Ahli dalam perkara ini akan menjelaskan implikasi dari permohonan ini terhadap regulasi kepemiluan khususnya yang diatur dalam Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 sebagaimana telah diubah dengan PERPU No. 1 Tahun 2022 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

Sebagaimana jamak dipahami bahwa sistem pemilu Indonesia memang tidak diatur di dalam konstitusi. Hal ini setidaknya juga diakui oleh Mahkamah Konstitusi, salah satunya dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 47/PUU-XVII/2019 yang menyatakan: *“Bahwa secara konstitusional, UUD 1945 tidak menentukan model pilihan sistem pemilu ...”*. *“Penentuan terhadap sistem yang akan digunakan merupakan ranah pengaturan undang-undang sebagai pelaksanaan UUD 1945.”*² Secara umum sistem pemilu legislatif atau pemilihan umum untuk anggota DPRD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten Kota menganut model Proporsional Terbuka [vide Pasal 168 (2) UU 7/2017]. Sebagaimana didalilkan oleh pemohon, Pasal *a quo* memiliki konsekuensi lanjutan terhadap pasal lain yang juga dimohonkan oleh Pemohon dalam permohonannya.

Tetapi, penting untuk ditegaskan, menurut ahli, sistem pemilu adalah fondasi utama dari penyelenggaraan pemilihan umum. Artinya, jika hendak mempersiapkan segala sesuatu tentang pemilihan umum, terutama kerangka hukum tentang pemilu, sistem pemilunyalah yang mestinya harus disepakati terlebih dahulu. Sebab, pilihan terhadap sistem pemilu menurut ahli, akan memberikan dampak ikutan terhadap pengaturan atau kerangka hukum yang lainnya.

² Lihat dalam pertimbangan 3.12.3., vide Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008

Sebelum menjelaskan dampak dari perubahan sistem pemilu seperti yang dikehendaki pemohon dari proporsional terbuka menjadi proporsional tertutup maka Ahli hendak mengutip salah satu pertimbangan Mahkamah terkait sistem pemilu Proporsional Terbuka yang pernah dimuat dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008:

“Bahwa Pemilu untuk memilih anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota dilaksanakan dengan sistem proporsional terbuka, dengan demikian adanya keinginan rakyat memilih wakil-wakilnya yang diajukan oleh partai politik dalam Pemilu, sesuai dengan kehendak dan keinginannya dapat terwujud, harapan agar wakil yang terpilih tersebut juga tidak hanya mementingkan kepentingan partai politik, tetapi mampu membawa aspirasi rakyat pemilih. Dengan sistem proporsional terbuka, rakyat secara bebas memilih dan menentukan calon anggota legislatif yang dipilih, maka akan lebih sederhana dan mudah ditentukan siapa yang berhak terpilih, yaitu calon yang memperoleh suara atau dukungan rakyat paling banyak;”³

Lebih lanjut Mahkamah menegaskan dalam Putusan *a quo*:

“Bahwa dilihat dari dimensi keadilan dalam pembangunan politik, pada saat ini Indonesia telah menganut sistem pemilihan langsung untuk Presiden dan Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Daerah, dan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah sehingga menjadi adil pula jika pemilihan anggota Dewan Perwakilan Rakyat atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah juga bersifat langsung memilih orang tanpa mengurangi hak-hak politik partai politik, sehingga setiap calon anggota legislatif dapat menjadi anggota legislatif pada semua tingkatan sesuai dengan perjuangan dan perolehan dukungan suara masing-masing.”

Menurut ahli kedua pertimbangan Mahkamah tersebut masih sangat relevan terutama dalam hal untuk tetap menerapkan sistem proporsional terbuka. Bahkan dalam perkembangan selanjutnya telah terdapat beberapa pengujian undang-undang kepemiluan dan pembentukan undang-undang kepemiluan yang pada pokoknya terus menyempurnakan pelaksanaan sistem pemilu tersebut. Dengan demikian tidak ada alasan yang cukup kuat secara konstitusional untuk menyatakan bahwa sistem pemilu proporsional terbuka inskonstitusional. Bahkan jika hendak diubah pun maka yang terjadi adalah inkonsistensi dalam penerapan sistem pemilu.

Untuk itu penting kiranya memperhatikan pertimbangan Mahkamah dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XVII/2020 terkait

³ Pertimbangan [3.15.3], Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008, Hal. 104.

penentuan model pemilihan serentak. Mahkamah dalam putusan *a quo* mensyaratkan beberapa hal yaitu:

“Namun demikian, dalam memutuskan pilihan model atas keserentakan penyelenggaraan pemilihan umum, pembentuk undang-undang perlu mempertimbangkan beberapa hal, antara lain, yaitu: (1) pemilihan model yang berimplikasi terhadap perubahan undang-undang dilakukan dengan partisipasi semua kalangan yang memiliki perhatian atas penyelenggaraan pemilihan umum; (2) kemungkinan perubahan undang-undang terhadap pilihan model-model tersebut dilakukan lebih awal sehingga tersedia waktu untuk dilakukan simulasi sebelum perubahan tersebut benar-benar efektif dilaksanakan; (3) pembentuk undang-undang memperhitungkan dengan cermat semua implikasi teknis atas pilihan model yang tersedia sehingga pelaksanaannya tetap berada dalam batas penalaran yang wajar terutama untuk mewujudkan pemilihan umum yang berkualitas; (4) pilihan model selalu memperhitungkan kemudahan dan kesederhanaan bagi pemilih dalam melaksanakan hak untuk memilih sebagai wujud pelaksanaan kedaulatan rakyat; dan (5) tidak acap-kali mengubah model pemilihan langsung yang diselenggarakan secara serentak sehingga terbangun kepastian dan keamanan pelaksanaan pemilihan umum;”⁴

Tegas Mahkamah mengharuskan pilihan atas sistem pemilu yang berimplikasi pada perubahan undang-undang harus **melibatkan partisipasi publik, dilakukan lebih awal, mempertimbangkan implikasi teknis, kemudahan dan kesederhanaan bagi pemilih dan tidak dilakukan acap kali.**

Dengan demikian, menentukan sistem pemilu haruslah dalam waktu yang cukup dan evaluasi yang menyeluruh terhadap sistem pemilu yang digunakan. Sehingga tidak serta merta diubah atau diganti tanpa memenuhi kelima prasyarat yang telah diberikan Mahkamah. Kelima pertimbangan dimaksud menjadi pedoman bagi pembentuk undang-undang termasuk Mahkamah sendiri bahwa perubahan sistem pemilu hendaknya dilakukan melalui proses legislasi dan menjadi ranah bagi pembentuk undang-undang untuk menjalankan wewenang konstitusionalnya. Proses legislasi yang mengubah sistem kepemiluan merupakan mekanisme yang inklusif yang memungkinkan semua pihak terlibat.⁵

Secara umum keharusan partisipasi publik dalam proses pembentukan undang-undang termasuk undang-undang pemilu telah dipertegas Mahkamah melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020. Mahkamah

⁴ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XVII/2020, hal. 324.

⁵ Monique Leyenaar & Reuven Y. Hazan, *Reconceptualising Electoral Reform*, West European Politics, Vol. 34, No. 3, 437–455, May 2011, hal. 447

menghendaki partisipasi masyarakat yang lebih bermakna (*meaningful participation*) dalam pembentukan undang-undang yang mengandung tiga prasyarat, yaitu:

*pertama, hak untuk didengarkan pendapatnya (right to be heard); kedua, hak untuk dipertimbangkan pendapatnya (right to be considered); dan ketiga, hak untuk mendapatkan penjelasan atau jawaban atas pendapat yang diberikan (right to be explained). Partisipasi publik tersebut terutama diperuntukan bagi kelompok masyarakat yang terdampak langsung atau memiliki perhatian (concern) terhadap rancangan undang-undang yang sedang dibahas.*⁶

Tak hanya itu perubahan undang-undang nantinya akan berimplikasi pada perubahan peraturan turunannya terutama terhadap Peraturan KPU, Peraturan Bawaslu dan Peraturan DKPP. Beberapa Peraturan KPU yang dipastikan akan berdampak pada perubahan sistem pemilu misalnya: Peraturan KPU tentang Pencalonan Anggota DPR dan DPRD Provinsi serta DPRD Kabupaten/Kota. Khusus untuk Peraturan KPU tentang Pencalonan Anggota Legislatif, saat ini, sedang berlangsung implementasi peraturannya, dimana saat ini sedang berlangsung pendaftaran calon anggota legislatif. Bisa dibayangkan, pada saat proses pencalonan anggota legislatif sudah berjalan, dan disaat yang bersamaan, ada keinginan mengubah ketentuan sistem pemilu. Peraturan KPU lain yang juga akan berdampak langsung dari berubahnya sistem pemilu adalah Peraturan KPU tentang Kampanye, Peraturan KPU tentang Pemungutan dan Penghitungan Suara, Peraturan KPU tentang Rekapitulasi Suara, dan Peraturan KPU tentang Penetapan Calon Terpilih. Sepanjang yang ahli ikuti, beberapa Peraturan KPU yang ahli sebutkan diakhir tadi, sampai saat ini, belum disahkan oleh KPU.

Termasuk juga dampak perubahan sistem pemilu akan berdampak langsung kepada Peraturan Bawaslu. Mulai dari Peraturan Bawaslu tentang pengawasan tahapan pemilu, Peraturan Bawaslu tentang penyelesaian sengketa, dan Peraturan Bawaslu tentang Penanganan Pelanggaran Pemilu.

Pembentukan peraturan turunan dimaksud tentunya juga dengan dinamika masing-masing dan juga harus tunduk pada asas-asas pembentukan

⁶ Nomor 91/PUU-XVIII/2020, Pertimbangan Angka [3.17.8]

peraturan perundangan-undangan. Artinya, tanpa mengubah sistem pemilu pun hari ini, penyelenggaraan pemilu kita menghadapi tantangan penyelesaian regulasi teknis yang masih banyak belum selesai. Apalagi jika dilakukan perubahan sistem pemilu.

Mengingat sistem pemilu merupakan penentu mekanisme bekerjanya seluruh tahapan pemilu yang diatur dalam peraturan perundang-undangan beserta turunannya maka perubahan terhadap sistem pemilu merupakan suatu yang fundamental. Perubahan sistem pemilu akan berdampak luas tidak hanya terhadap mekanisme pencalonan seperti yang dimohonkan namun pada aspek-aspek lainnya.

Pada level undang-undang perubahan sistem pemilu sebagaimana juga telah disampaikan oleh Pihak terkait, Ahli juga mengidentifikasi beberapa materi muatan Undang-undang Pemilu yang akan terdampak antara lain:

1. Kewenangan KPU mengumumkan calon anggota DPR dan DPRD
2. Kewenangan KPU menetapkan dan mengumumkan perolehan suara
3. Kewenangan Bawaslu mengawasi tahapan pencalonan hingga penetapan calon anggota DPR dan DPRD
4. Tahapan penyelenggaraan pemilu
5. Sistem pemilu dengan segala variabelnya;
6. Penyusunan daerah pemilihan
7. Hilangnya Bab VI Bagian Kedua tentang Pencalonan Anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota
8. Verifikasi Kelengkapan Administrasi Bakal Calon Anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota
9. Pengawasan Atas Verifikasi Kelengkapan Administrasi Bakal Calon Anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota
10. Penyusunan Daftar Calon Sementara Anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota
11. Penetapan dan Pengumuman Daftar Calon Tetap Anggota DPR dan DPRD
12. Pelaksana Kampanye
13. Waktu dimulainya kampanye
14. Larangan saat masa tenang
15. Dana Kampanye
16. Laporan Dana Kampanye
17. Desain surat suara
18. Penggunaan Hak Pilih
19. Dokumen yang perlu diinformasikan di TPS
20. Metode Pemberian Suara
21. Penetapan Hasil Pemilu
22. Bilangan Pembagi
23. Penetapan Calon Terpilih
24. Pemberitahuan Calon Terpilih
25. Penggantian Calon Terpilih

26. Tindakan lanjut Putusan Pelanggaran Administrasi Yang Menyebabkan Pergantian Calon Anggota DPR dan DPRD

Menurut ahli, memang perubahan sistem pemilu untuk sebuah peraturan perundang-undangan yang sedang berlaku, jelas akan berdampak luas pada seluruh aspek lainnya, sebagaimana ahli tuliskan di dalam poin 1 sampai angka 26 diatas.

Yang Mulia Majelis Hakim Konstitusi

Yang Saya Hormati Pemohon dan/atau Kuasanya; Kuasa Presiden dan Kuasa DPR; Para Pihak Terkait dan/atau kuasanya; serta hadirian yang hadir di persidangan yang mulia ini;

Sistem pemilu merupakan jantung dari undang-undang pemilu dimana menurut I Dewa Gede Palguna jika pasal yang diujikan merupakan “jantung” dari sebuah undang-undang sehingga satu sama lain memiliki hubungan dengan sebagian besar isi pasal, maka sangat dimungkinkan dalam uji materil juga berimplikasi dibatalkannya sebuah undang-undang.⁷ Jika ini yang terjadi maka bukan tidak mungkin penyelenggaraan pemilu akan terganggu. Apalagi pada saat ahli menyampaikan keterangan dalam sidang Mahkamah yang mulia ini tahapan pemilu sudah memasuki salah satu tahapan paling krusial yaitu Pencalonan anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota, yang menurut tahapan yang diumumkan oleh KPU, pencalonan anggota legislatif akan dilaksanakan mulai tanggal 1-14 Mei 2023. Apabila perubahan sistem dilakukan dalam hal tahapan telah dimulai maka dalam konteks pembentukan peraturan perundang-undangan sudah dapat dipastikan sulit dilaksanakan.

Menurut IDEA salah satu indikator pemilu demokratis terdapat 15 salah satunya adalah adanya kerangka hukum pemilu (*Structuring the legal framework*) yang mengandung artian: “bahwa penyelenggaraan pemilu secara umum mengacu pada semua undang-undang dan materi atau dokumen hukum yang terkait dengan kepemiluan. Secara khusus, kerangka hukum pemilu tersebut mencakup ketentuan pada level konstitusi, undang-undang pemilu yang

⁷ Lihat I Dewa Gede Palguna, *Mahkamah Konstitusi: Dasar Pemikiran, Kewenangan, dan Perbandingan Dengan Negara Lain*, Jakarta, Konpress, 2018, h. 162

disahkan oleh legislatif dan semua undang-undang lain yang berdampak pada pemilu. Ini juga mencakup setiap dan semua peraturan yang melekat pada undang-undang pemilu dan peraturan perundang-undangan terkait lainnya yang diundangkan oleh pemerintah termasuk peraturan kepegiluan yang dikeluarkan oleh penyelenggara pemilu yang mungkin berdampak langsung atau tidak langsung pada proses pemilu.⁸

Kerangka hukum demikian haruslah tuntas dan telah ada sebelum tahapan penyelenggaraan pemilu dimulai untuk memberi kepastian pada peserta pemilih mengenai aturan main dalam pemilu. Perubahan ketentuan kepegiluan mungkin saja dilakukan dalam tahapan berjalan sepanjang tidak memberikan dampak yang lebih yang fundamental terhadap penyelenggaraan pemilu. Seperti yang telah Ahli uraikan, perubahan sistem pemilu jelas merupakan suatu yang bersifat fundamental dimana akan berdampak secara luas sebagaimana yang telah ahli uraikan tersebut.

Bahkan IDEA menegaskan bahwa segala perundang-undangan pemilu harus diundangkan jauh sebelum tanggal pemilu dilaksanakan untuk memberikan waktu yang cukup bagi peserta politik dan pemilih untuk memahami aturan proses pemilu. Undang-undang pemilu yang diberlakukan pada saat-saat terakhir cenderung merusak legitimasi dan kredibilitas undang-undang tersebut dan mencegah peserta politik dan pemilih untuk mendapatkan informasi secara tepat waktu tentang aturan proses pemilu.⁹

Yang Mulia Majelis Hakim Konstitusi

Yang Saya Hormati Pemohon dan/atau Kuasanya; Kuasa Presiden dan Kuasa DPR; Para Pihak Terkait dan/atau kuasanya; serta hadirian yang hadir di persidangan yang mulia ini;

Kesimpulan

Pada akhirnya ahli hendak menyampaikan kesimpulan bahwa perubahan sistem pemilu terutama akibat dari permohonan *a quo* sejatinya tidaklah dapat

⁸ International IDEA, *International Electoral Standards, Guidelines for Reviewing the Legal Framework of Elections*, 2002), hal. 11.

⁹ *Ibid.* hal. 15.

dilakukan melalui forum pengujian undang-undang karena mengesampingkan partisipasi publik yang lebih luas bahkan tidak sejalan dengan pesan Putusan Mahkamah yang menghendaki perubahan sistem pemilu melalui proses legislasi dan melibatkan partisipasi publik yang cukup luas. Putusan Mahkamah sebenarnya lebih kepada mempertegas bahwa jika hendak menggunakan model proporsional terbuka maka yang demokratis adalah sebagaimana yang dinyatakan Mahkamah dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008. Pada perkembangannya haruslah diakui bahwa model demikian memang lebih demokratis jika dibandingkan dengan model proporsional tertutup karena model proporsional terbuka memberi ruang terbuka bagi publik untuk ikut mencalonkan diri sebagai calon legislatif.

Jika sistem pemilu diubah di tengah tahapan maka hal tersebut tentu mengganggu persiapan yang telah dilakukan oleh penyelenggara padahal kesiapan dari penyelenggara merupakan hal yang fundamental dalam pelaksanaan pemilu dan akan berimplikasi pada perubahan peraturan perundang-undangan kepiluan, tahapan kepiluan, persiapan teknis kepiluan namun juga pada pemenuhan hak konstitusional warga negara baik hak untuk pilih maupun memilih.

Demikianlah keterangan ini saya sampaikan, semoga dapat membuat terang perkara ini, serta membantuk Yang Mulia Majelis Hakim Konstitusi untuk menemukan kebenaran dan keadilan. Atas perhatian saya ucapkan terima kasih.

Hormat saya,



Dr. Charles Simabura, S.H., M.H.