

ANALISIS PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 55/PUU-XVII/2019 TENTANG SISTEM PROPORSIONAL TERBUKA DALAM PEMILU

Lidya Tri Utami, Lita Aulia Putri, Maha Arsy Mahbub

Universitas Tarumanagara, Indonesia

*Corresponding Author:

lidya.205240286@stu.untar.ac.id

Abstract

The Constitutional Court's Decision Number 55/PUU-XVII/2019 has become a significant milestone in the development of Indonesia's electoral system. This case reviewed the constitutionality of Article 168 paragraph (2) of Law Number 7 of 2017 concerning Elections, which stipulates the use of an open-list proportional representation system. The petitioners argued that this system fosters high political costs, strengthens money politics, and diminishes the institutional role of political parties. This research aims to analyze the Court's legal reasoning and evaluate the implications of the decision on Indonesia's democratic consolidation. This study employs a normative juridical method with a qualitative approach, using primary legal sources such as the Constitution, the Election Law, and the Court's decision, complemented by secondary literature. The findings show that the Court reaffirmed the principle of popular sovereignty, transparency, and accountability by rejecting the petition. However, challenges remain in addressing structural weaknesses, particularly in party institutionalization and the prevention of money politics. The study emphasizes that stronger political education, stricter regulations on campaign financing, and reinforcement of party cadre systems are necessary to ensure that the open-list proportional system truly strengthens Indonesian democracy.

Keywords: Constitutional Court, Election, Open-List Proportional System, Democracy, Political Parties

PENDAHULUAN

Pemilihan umum (pemilu) merupakan salah satu pilar utama dalam sistem demokrasi modern. Melalui pemilu, rakyat menjalankan kedaulatannya sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yaitu bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Pemilu tidak hanya berfungsi sebagai mekanisme untuk memilih wakil rakyat dan pemimpin politik, tetapi juga menjadi sarana legitimasi politik sekaligus barometer kualitas demokrasi di suatu negara.

Sejak reformasi 1998, Indonesia telah mengalami berbagai perubahan dalam sistem pemilihan, termasuk penerapan sistem proporsional terbuka. Sistem ini memungkinkan pemilih untuk memilih langsung calon legislatif, bukan hanya partai politik, sehingga keterwakilan dinilai lebih sesuai dengan prinsip kedaulatan rakyat. Namun, penerapan sistem proporsional terbuka juga menimbulkan perdebatan yang cukup panjang. Di satu sisi, sistem ini dipandang lebih demokratis karena memberikan kesempatan kepada rakyat untuk menentukan wakilnya secara langsung. Di sisi lain, sistem ini dinilai berpotensi menimbulkan praktik politik uang, biaya politik yang tinggi, serta menurunkan peran partai politik dalam proses kaderisasi.

Perdebatan tersebut kemudian berujung pada pengajuan permohonan pengujian undang-undang di Mahkamah Konstitusi, yang tercermin dalam perkara Nomor 55/PUU-XVII/2019. Para pemohon menguji konstitusionalitas Pasal 168 ayat (2) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017

tentang Pemilu, yang menetapkan sistem proporsional terbuka sebagai dasar pemilihan anggota legislatif. Pemohon berpendapat bahwa sistem tersebut tidak sesuai dengan prinsip demokrasi yang substantif, karena lebih menonjolkan aspek elektabilitas individu dibandingkan fungsi partai politik sebagai pilar demokrasi.

Mahkamah Konstitusi dalam putusan tersebut menolak permohonan pemohon dan menegaskan bahwa sistem proporsional terbuka tetap konstitusional. MK menilai bahwa sistem ini lebih menjamin prinsip kedaulatan rakyat, transparansi, serta akuntabilitas dalam pemilu. Putusan ini sekaligus mempertegas bahwa pilihan sistem pemilu termasuk dalam ranah kebijakan hukum terbuka (*open legal policy*) yang menjadi kewenangan pembentuk undang-undang, sepanjang tidak bertentangan dengan konstitusi.

Berdasarkan latar belakang tersebut, penelitian ini berupaya menganalisis secara mendalam pertimbangan hukum Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 55/PUUXVII/2019, serta mengkaji implikasinya terhadap demokrasi dan sistem kepartaian di Indonesia. Analisis ini diharapkan dapat memberikan pemahaman yang lebih komprehensif mengenai arah sistem pemilihan Indonesia ke depan, khususnya dalam menjaga keseimbangan antara prinsip kedaulatan rakyat dan penguatan institusi partai politik.

TUJUAN PUSTAKA

Kajian mengenai sistem pemilu di Indonesia tidak dapat dilepaskan dari perkembangan teori demokrasi dan praktik ketatanegaraan yang berlaku setelah reformasi 1998. Sistem pemilu legislatif di Indonesia sejak awal dirancang menggunakan model proporsional, yang dalam perkembangannya mengalami pergeseran dari sistem daftar tertutup (*closed-list proportional system*) menuju sistem daftar terbuka (*open-list proportional system*). Literatur hukum tata negara menyebutkan bahwa sistem proporsional tertutup lebih menekankan peran partai politik dalam menentukan calon yang duduk di parlemen, sementara sistem proporsional terbuka memberi ruang lebih besar bagi rakyat untuk menentukan siapa wakil yang dianggap paling layak mewakili kepentingan mereka. Jimly Asshiddiqie menjelaskan bahwa pergeseran ini merupakan wujud dari upaya memperluas kedaulatan rakyat sekaligus memperkuat legitimasi wakil rakyat di parlemen. Namun, Ni'matul Huda menekankan bahwa sistem proporsional terbuka juga membawa persoalan serius, terutama terkait dengan tingginya biaya politik dan maraknya praktik politik uang.

Sejalan dengan itu, teori demokrasi yang dikemukakan Robert A. Dahl menegaskan pentingnya prinsip partisipasi dan kompetisi dalam sistem politik demokratis. Partisipasi rakyat dalam menentukan calon legislatif melalui sistem proporsional terbuka dapat dipandang sebagai perwujudan dari demokrasi partisipatoris, di mana rakyat memiliki kontrol langsung terhadap siapa yang akan mewakili mereka. Akan tetapi, banyak penelitian, termasuk yang dilakukan oleh Saldi Isra, menilai bahwa sistem ini justru menggeser fungsi partai politik sebagai institusi kaderisasi dan pendidikan politik. Partai menjadi sekadar kendaraan administratif dalam pencalonan, sementara pemilih lebih banyak mempertimbangkan figur individual ketimbang ideologi partai.

Dalam perspektif hukum tata negara, Mahkamah Konstitusi memiliki kewenangan untuk menguji undang-undang terhadap UUD 1945, termasuk dalam perkara yang menyangkut sistem pemilihan. Beberapa putusan sebelumnya menunjukkan bahwa Mahkamah cenderung menempatkan penentuan sistem pemilu sebagai ranah kebijakan hukum terbuka (*open legal policy*) pembentuk undang-undang, selama pilihan tersebut tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip dasar konstitusi. Dengan demikian, kajian atas Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XVII/2019 menjadi penting untuk memahami bagaimana MK menafsirkan prinsip kedaulatan rakyat, akuntabilitas, dan representasi dalam konteks sistem pemilu Indonesia.

Selain itu, literatur mengenai demokrasi elektoral di Indonesia banyak menyoroti persoalan pragmatisme politik, lemahnya pengawasan pendanaan kampanye, serta kebutuhan penguatan

peran partai politik agar mampu menjaga kualitas demokrasi. Oleh karena itu, analisis pustaka dalam penelitian ini tidak hanya menitikberatkan pada teori sistem pemilu dan putusan Mahkamah Konstitusi, tetapi juga pada kajian tentang peran partai politik, praktik demokrasi elektoral, serta tantangan yang dihadapi dalam mewujudkan pemilu yang benar-benar demokratis dan berintegritas.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan kualitatif. Metode yuridis normatif dipilih karena objek utama penelitian ini adalah norma hukum yang terkandung dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum serta Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XVII/2019. Pendekatan ini memungkinkan penulis untuk menganalisis ketentuan hukum positif dan mengkaitkannya dengan prinsip-prinsip konstitusi yang menjadi dasar pengujian. Dalam kerangka ini, sumber data yang digunakan dibagi menjadi tiga kategori, yaitu bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Bahan hukum primer meliputi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu, dan naskah resmi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XVII/2019. Bahan hukum sekunder berupa buku, jurnal ilmiah, artikel, serta penelitian terdahulu yang relevan dengan topik sistem pemilu proporsional terbuka dan peran Mahkamah Konstitusi. Sedangkan bahan hukum tersier mencakup kamus hukum, ensiklopedia, serta sumber penunjang lain yang membantu memperjelas pemahaman terhadap istilah dan konsep hukum.

Teknik pengumpulan data dilakukan melalui studi kepustakaan (library research) dengan cara menelaah literatur, dokumen hukum, serta putusan pengadilan yang relevan. Data yang diperoleh kemudian dianalisis secara kualitatif dengan metode deskriptif-analitis, yaitu menjelaskan secara sistematis pokok permasalahan, kemudian menafsirkan dan menghubungkannya dengan teori hukum serta praktik demokrasi di Indonesia. Melalui metode ini, penelitian tidak hanya mendeskripsikan isi putusan Mahkamah Konstitusi, tetapi juga mengevaluasi argumentasi hukum yang digunakan oleh hakim konstitusi serta implikasinya terhadap sistem kepartaian dan kualitas demokrasi. Dengan demikian, hasil penelitian diharapkan dapat memberikan kontribusi akademis dalam pengembangan kajian hukum tata negara, khususnya mengenai desain sistem pemilu yang sesuai dengan prinsip kedaulatan rakyat dan penguatan partai politik.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Permohonan dalam perkara Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XVII/2019 pada dasarnya diajukan untuk menguji konstitusionalitas Pasal 168 ayat (2) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu yang mengatur bahwa pemilu anggota DPR dan DPRD dilaksanakan dengan sistem proporsional terbuka. Para pemohon menilai bahwa sistem proporsional terbuka justru menimbulkan persoalan serius dalam praktik ketatanegaraan. Sistem ini dianggap mendorong persaingan tidak sehat antarcalon legislatif dalam satu partai, meningkatkan biaya politik yang sangat tinggi, dan membuka peluang maraknya praktik politik uang. Lebih jauh, sistem proporsional terbuka juga dianggap melemahkan peran partai politik sebagai institusi demokrasi yang seharusnya berfungsi melakukan kaderisasi, rekrutmen politik, dan penguatan ideologi partai. Oleh karena itu, pemohon berpendapat bahwa sistem proporsional tertutup lebih sesuai dengan prinsip demokrasi karena partai tetap menjadi filter utama dalam menentukan siapa wakil rakyat yang layak dipilih.

Namun, Mahkamah Konstitusi dalam pertimbangannya menolak seluruh dalil pemohon dan menegaskan bahwa sistem proporsional terbuka tetap konstitusional. Mahkamah menilai bahwa prinsip dasar demokrasi Indonesia adalah kedaulatan rakyat sebagaimana tercantum dalam

Pasal 1 ayat (2) UUD 1945. Sistem proporsional terbuka memberikan ruang yang lebih luas bagi rakyat untuk menentukan wakilnya secara langsung, bukan sekadar menerima calon yang diputuskan oleh partai melalui nomor urut. Dengan sistem ini, transparansi dan akuntabilitas calon legislatif lebih terjamin karena pemilih dapat menilai integritas dan kapasitas calon secara langsung. Mahkamah juga menekankan bahwa sistem proporsional terbuka sejalan dengan praktik demokrasi modern yang menempatkan rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi.

Selain itu, Mahkamah menegaskan bahwa pilihan sistem pemilu, baik proporsional terbuka maupun tertutup, merupakan ranah kebijakan hukum terbuka (*open legal policy*) pembentuk undang-undang. Artinya, selama tidak bertentangan dengan prinsip konstitusi, pembentuk undang-undang memiliki kewenangan penuh untuk menentukan desain sistem pemilu. Akan tetapi, Mahkamah menilai sistem proporsional terbuka lebih tepat untuk menjaga prinsip kedaulatan rakyat dan mendorong partisipasi publik dalam politik. Oleh sebab itu, Mahkamah menolak argumentasi pemohon bahwa sistem ini bertentangan dengan UUD 1945.

Implikasi dari putusan ini cukup signifikan bagi perkembangan demokrasi Indonesia. Di satu sisi, putusan ini memperkuat partisipasi politik rakyat dan mempertegas bahwa legitimasi kekuasaan legislatif harus bersumber langsung dari pemilih. Hal ini tentu menjadi landasan yang kuat bagi pengembangan demokrasi partisipatif. Akan tetapi, di sisi lain, sistem proporsional terbuka juga memiliki kelemahan yang tidak bisa diabaikan. Mahalnya biaya politik dan maraknya praktik politik uang menjadi konsekuensi serius yang dapat merusak kualitas demokrasi. Persaingan ketat antarcalon dalam satu partai juga berpotensi menggeser orientasi politik dari penguatan ideologi partai menuju personalisasi politik, sehingga mengurangi fungsi partai sebagai institusi kaderisasi yang sehat.

Dengan demikian, meskipun putusan Mahkamah Konstitusi menegaskan validitas sistem proporsional terbuka, tantangan utama terletak pada bagaimana negara, partai politik, dan masyarakat sipil dapat memperbaiki kelemahan sistem ini. Penguatan regulasi tentang pendanaan politik, sanksi tegas terhadap praktik politik uang, serta peningkatan pendidikan politik bagi masyarakat menjadi langkah penting agar sistem proporsional terbuka benar-benar dapat mendukung penguatan demokrasi substantif, bukan sekadar prosedural. Oleh karena itu, putusan Mahkamah Konstitusi ini tidak boleh hanya dimaknai sebagai penegasan legalitas sistem, tetapi juga harus menjadi momentum evaluasi menyeluruh atas penyelenggaraan pemilu agar lebih berintegritas, transparan, dan mencerminkan kedaulatan rakyat secara nyata.

KESIMPULAN DAN SARAN

Berdasarkan hasil penelitian dan analisis terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XVII/2019, dapat disimpulkan bahwa Mahkamah pada dasarnya menegaskan konstitusionalitas sistem proporsional terbuka sebagai mekanisme pemilihan umum legislatif di Indonesia. Putusan ini didasarkan pada pertimbangan bahwa sistem tersebut lebih sejalan dengan prinsip kedaulatan rakyat sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945, sekaligus menjamin transparansi dan akuntabilitas dalam proses representasi politik. Dengan memberikan kesempatan kepada rakyat untuk memilih langsung wakilnya, sistem proporsional terbuka dinilai mampu memperkuat legitimasi demokrasi. Namun demikian, Mahkamah juga menyadari adanya kelemahan yang melekat pada sistem ini, antara lain tingginya biaya politik, potensi maraknya praktik politik uang, serta melemahnya peran partai politik dalam melakukan kaderisasi. Kelemahan tersebut menurut Mahkamah bukan alasan untuk menghapus sistem, melainkan menjadi dorongan bagi pembentuk undang-undang dan partai politik untuk memperkuat regulasi dan fungsi kelembagaan mereka.

Dari analisis tersebut, penting kiranya disarankan bahwa sistem proporsional terbuka yang telah ditegaskan oleh Mahkamah Konstitusi tetap dipertahankan, namun harus diiringi dengan perbaikan menyeluruh pada aspek regulasi maupun kelembagaan. Penguatan regulasi terkait

transparansi dana kampanye dan pemberantasan politik uang menjadi hal yang mutlak dilakukan agar sistem ini tidak hanya demokratis secara prosedural, tetapi juga substantif. Selain itu, partai politik sebagai salah satu pilar demokrasi harus memperkuat fungsi kaderisasi, pendidikan politik, dan seleksi calon legislatif agar kualitas wakil rakyat yang terpilih tidak semata-mata bergantung pada popularitas atau kemampuan finansial. Masyarakat pun perlu didorong melalui pendidikan politik yang berkelanjutan, sehingga pemilih dapat menentukan pilihan berdasarkan integritas, kompetensi, dan visi kandidat, bukan sekadar iming-iming materi. Dengan demikian, putusan Mahkamah Konstitusi ini seharusnya menjadi momentum bagi semua pihak, baik negara, partai politik, maupun masyarakat, untuk bersama-sama memperkuat demokrasi Indonesia melalui sistem pemilu yang lebih adil, transparan, dan akuntabel.

DAFTAR PUSTAKA

- Asshiddiqie, Jimly. *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*. Jakarta: Konstitusi Press, 2011.
- Budiardjo, Miriam. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia, 2008.
- Huda, Ni'matul. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2015.
- Isra, Saldi. *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2019.
- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. *Putusan Nomor 55/PUU-XVII/2019 tentang Sistem Proporsional Terbuka dalam Pemilu*. Jakarta: MKRI, 2019.
- Republik Indonesia. *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*.
- Republik Indonesia. *Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 182.
- Schumpeter, Joseph A. *Capitalism, Socialism and Democracy*. New York: Harper & Brothers, 1942.
- Silalahi, E.F. "Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XVII/2019 dalam Konteks Pemilu Serentak." *Jurnal Res Publica*, Vol. 5, No. 2, 2021. Universitas Sebelas Maret. <https://jurnal.uns.ac.id/respublica/article/view/58451>
- Held, David. *Models of Democracy*. Cambridge: Polity Press, 2004.