



Sistem Pemilihan Umum

Proporsional Terbuka & Tertutup

Mhd. Ansor Lubis | Anggreni Atmei Lubis
Wenggedes Frensh



Sistem Pemilihan Umum

Proporsional Terbuka & Tertutup

Pergantian pemimpin merupakan hal yang sangat wajar dalam sistem demokrasi konstitusional di suatu negara termasuk Indonesia, yang menganut sistem demokrasi dari rakyat untuk rakyat dan oleh rakyat dengan menggunakan pemilihan umum sebagai alat atau sarana untuk melakukan pergantian kepemimpinan setiap lima tahun sekali. Pergantian kepemimpinan akan berkualitas jika sistem pemilihan umum mengikuti asas-asas pemilihan umum yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil dengan sistem proporsional terbuka dan tertutup. Pemakaian sistem pemilihan tertutup mulai tahun 1955 s/d 1999 dan berakhir pada tahun 2004 s/d 2019, hal tersebut mengisyaratkan bahwa terdapat banyak kekurangan sistem proporsional tertutup diantara adalah mengandalkan oligarki dan nepotisme; tidak ada kedekatan dengan calon pemilih; calon kurang aspiratif; sedangkan proporsional terbuka lebih dan demokratis; terwujudnya kesetaraan caleg; terbangun kedekatan antar pemilih. Diantara kedua sistem yang pernah dilaksanakan di Indonesia memiliki kekurangan dan kelebihan setiap masing-masing pelaksanaan sistem, tetapi terhadap sistem yang pernah berlaku saat ini pemerintah lebih menitikberatkan terhadap nilai-nilai konstitusi dan Pancasila sebagai landasan dalam mengakomodir hak-hak politik pemilih terhadap sistem yang transparan sesuai dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 114/PUU-XX/2022.



☎ 0858 5343 1992
✉ eurekaediaaksara@gmail.com
📍 Jl. Banjaran RT.20 RW.10
Bojongsari - Purbalingga 53362

ISBN 978-623-151-597-1



SISTEM PEMILIHAN UMUM PROPORSIONAL TERBUKA DAN TERTUTUP

Mhd. Ansor Lubis
Anggreni Atmei Lubis
Wenggedes Frensh



eureka
media aksara

PENERBIT CV. EUREKA MEDIA AKSARA

**SISTEM PEMILIHAN UMUM
PROPORSIONAL TERBUKA DAN TERTUTUP**

Penulis : Mhd. Ansor Lubis
Anggreni Atmei Lubis
Wenggedes Frensh

Desain Sampul : Ardyan Arya Hayuwaskita

Tata Letak : Revita Amalia

ISBN : 978-623-151-597-1

Diterbitkan oleh : **EUREKA MEDIA AKSARA, SEPTEMBER 2023**
ANGGOTA IKAPI JAWA TENGAH
NO. 225/JTE/2021

Redaksi:

Jalan Banjaran, Desa Banjaran RT 20 RW 10 Kecamatan Bojongsari
Kabupaten Purbalingga Telp. 0858-5343-1992

Surel : eurekaediaaksara@gmail.com

Cetakan Pertama : 2023

All right reserved

Hak Cipta dilindungi undang-undang
Dilarang memperbanyak atau memindahkan sebagian atau seluruh
isi buku ini dalam bentuk apapun dan dengan cara apapun,
termasuk memfotokopi, merekam, atau dengan teknik perekaman
lainnya tanpa seizin tertulis dari penerbit.

KATA PENGANTAR

Assalamu'alaikum Wr. Wb...

Alhamdulillah rabbilalamaain, Rasa syukur penulis persembahkan kepada Allah SWT yang masih mencurahkan rahmat dan karuniannya kepada penulis sehingga Buku Monograf berjudul: **“Sistem Pemilihan Umum Proporsional Terbuka dan Tertutup”** ini dapat terselesaikan dengan baik.

Buku ini banyak memberikan gambaran tentang kedaulatan rakyat yang diatur didalam UUD 145 Pasal 1 Ayat (2) *“Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”*. Kedaultan rakyat tersebut dituangkan didalam sistem pemilu yang berdasarkan kepada asas-asas pemilu yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. Buku ini juga memberikan gambaran sistem pemilu yang dilaksanakan mulai pertama kali pemilu dilaksanakan di Indonesia hingga sekarang, tetapi yang terkhusus di buku ini lebih kepada telaah sistem pemilu dengan sistem proporsional terbuka ataupun sistem proporsional tertutup serta perbandingan disetiap pelaksanaan pemilu.

Penulis juga mengucapkan terimakasih yang sebesar-besarnya kepada semua para pihak yang telah bersusah payah membantu penulis dalam menyelesaikan buku monograf ini terutama kepada Lembaga Penelitian dan Pengabdian Masyarakat Universitas Medan Area.

Kepada almarhum ayah saya, Tamrin Lubis Bin Abdullah Lubis, segala doa dan kebaikan selalu untuknya, dan kepada almarhumah ibu saya, Murni Nasution Binti Girsang Nasution semoga Allah memberikan tempat yang mulia disisi-Nya. Juga kepada kedua mertua saya, Ahmad Tauhid Mendrofa dan Ibu Nur Rahmah Harefa, semoga Panjang umur dan sehat selalu. Kepada meraka juga penulis ucapkan terimakasih.

Untuk istri saya, Yusmina Mendrofa, SH semoga kita tetap berdialektika. Karena dengan berdialektika, saya selalu mencari cara untuk terus membaca dan menulis. *“Rumah yang baik adalah rumah yang didalamnya terjadi proses produksi pengetahuan”*. Dan kita

yakin bisa melakukan itu dengan pelan-pelan dan hati-hati serta di iringi dengan kesabaran dan keikhlasan.

Penulis sadar, masih banyak luput dan kekeliruan yang tentu saja jauh dari sempurna tentang buku ini. Oleh sebab itu, kami mohon agar pembaca memberi kritik dan juga saran terhadap karya buku ini agar kami dapat terus meningkatkan kualitas buku. Demikian buku ini kami buat, dengan harapan agar pembaca dapat memahami informasi dan juga mendapatkan wawasan mengenai bidang hukum ketatanegaraa serta dapat bermanfaat bagi masyarakat dalam arti luas.

Medan, Agustus 2023

Penulis

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	iii
DAFTAR ISI	v
BAB 1 PEMILIHAN UMUM.....	1
A. Pengertian Pemilihan Umum	1
BAB 2 ASAS-ASAS PEMILIHAN UMUM.....	9
A. Asas-Asas Pemilihan Umum	9
BAB 3 SISTEM PEMILIHAN UMUM.....	19
A. Sistem Pemilihan Umum.....	19
BAB 4 SISTEM PEMILIHAN UMUM PROPORSIONAL TERBUKA DAN TERTUTUP	23
A. Mengenal Sistem Pemilihan Umum Proporsional.....	23
B. Sistem Proporsional Tertutup dan Terbuka	25
C. Kelebihan dan Kekurangan Sistem Proporsional Tertutup	29
D. Kelebihan dan Kekurangan Sistem Proporsional Terbuka.....	31
E. Proporsional Terbuka Bukan Alasan dari Terpilihnya Anggota DPR dan/atau	44
F. Proporsional Tertutup tidak Menjamin Ketidakadaan Polarisasi danPenggulangan Massa	45
G. Sistem Pemilu Proporsional Tertutup Melanggar Hak Asasi Manusia danHukum Internasional	45
H. Penerapan Sistem proporsional tertutup merupakan pelanggaran asas- asas pemilu LUBER JURDIL dan pembangkangan terhadap prinsip demokrasi karena melahirkan otoritarianisme elite partai politik dan tidak pernah menjadi opsi dalam penyusunan UU Pemilu	47
BAB 5 PENDAPAT AHLI TENTANG SISTEM PEMILU TERBUKA DAN TERTUTUP	48
A. Titi Anggraini.....	48
B. Khairul Fahmi	58
C. Zainal Arifin Mochtar	66
D. Agus Riwanto.....	80

BAB 6 SISTEM PEMILIHAN UMUM: PERSPEKTIF IDEOLOGIS-FILOSOFIS DAN SOSIOLOGIS-YURIDIS	88
A. Perspektif Ideologi-Filosofis Sistem Pemilu.....	88
B. Persepektif Sosiologis – Yuridis	97
DAFTAR PUSTAKA.....	108
TENTANG PENULIS.....	112

BAB 1 | PEMILIHAN UMUM

A. Pengertian Pemilihan Umum

Pemilihan umum yang kemudian disingkat menjadi Pemilu, dan selanjutnya kata *pemilu* begitu akrab dengan masalah politik dalam pergantian pemimpin, karena pemilu, politik dan pergantian pemimpin saling erat berkaitan. Pemilu yang diselenggarakan tidak lain adalah masalah politik yang berkaitan dengan masalah pergantian pemimpin. Dalam *kamus besar Bahasa Indonesia*, kata *pemilihan* berasal dari kata dasar *pilih* artinya “dengan teliti memilih, tidak dengan sembarangan saja, mengambil mana-mana yang disukai, mencari atau mengasingkan mana-mana yang baik, menunjuk orang, calon”.¹

Dalam kamus hukum, *The Process of Choosing by Vote A Member of a Representative Body, Such as The House Of Commons Or A Local Authority. For The House of Commons, A General Election Involving All UK Constituencies Is Held When the Sovereign Dissolves Parliament and Summons a New One*.². Dengan demikian, kata pemilihan umum adalah memilih dengan cermat, teliti, seksama sesuai dengan hati nurani seorang wakil yang dapat membawa amanah dan dapat menjalankan kehendak pemilih.

¹ Lihat Ketentuan Dalam Depertemen Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Balai Pustaka, 1998), hlm. 683

² Elizabeth A. Martin, *adictionary Of Law*, (Oxford University Pres, 2003), hlm. 168

Menurut Ali Moertopo, pemilihan umum adalah sarana yang tersedia bagi rakyat untuk menjalankan kedaulatannya dan merupakan Lembaga demokrasi:³

Manuel Kaiseipo menyatakan:

“Memang telah menjadi tradisi penting hampir-hampir disakralkan dalam berbagai system politik di dunia. Lebih lanjut dinyatakan pemilihan umum penting karna berfungsi memberi legitimasi atas kekuasaan yang ada dan bagi rezim baru, dukungan dan legitimasi inilah yang dicari. Pemilihan umum yang berfungsi mempertahankan status quo bagi rezim yang ingin ingi terus tercokol dan bila pemilihan umum dilaksanakan dalam konteks ini, maka legitimasi dan. Status quo inilah yang dipertaruhkan, bukan soal demokrasi yang abstrak dan kabur ukuran-ukurannya itu.”⁴

Secara teoritis pemilihan umum dianggap merupakan tahap paling awal dari berbagai rangkaian kehidupan ketatanegaraan yang demokratis, Sehingga pemilu merupakan motor penggerak mekanisme sistem politik demokrasi.⁵ Pemilu merupakan tanda kehendak rakyat dalam suatu demokrasi, karna tanpa ada pemilu suatu negara tidak dapat disebut sebagai negara demokrasi dalam arti yang sebenarnya. Hal ini berarti, dasar kehidupan kenegaraan yang demokratis adalah setiap warga negara berhak ikut dan aktif dalam proses politik termasuk dalam pemilihan umum.

Pemilu merupakan salah satu sarana utama untuk menegakkan tatanan demokrasi yang berkedaulatan rakyat, yang berfungsi sebagai alat untuk menyehatkan dan

³ Ali Murtopo, *Strategi Pembangunan nasional*, (CISS: 1981), hlm. 179-190, Lihat Juga Bintang R. Saragih, *Lembaga-Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum di Indonesia*, (Jakarta: Gaya Media Pratama: 1988), hlm. 167

⁴ Manuel Kaisipio, *Pemilihan Umum*, (Jakarta: Prisma, 1981), hlm. 2

⁵ B. Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara, Menuju Konsolidasi Sistem Demokrasi*, (Yogyakarta: Universitas Atmajaya, 2009), hlm. 228

menyempurnakan demokrasi.⁶ Dikebayakan negara demokrasi, pemilihan umum dianggap lambing, sekaligus tolok ukur dari demokrasi itu sendiri.⁷ Menurut Ginsberg sebagaimana dikutip oleh A.S Hikam, bahwa:⁸

“memiliki kemampuan untuk mengubah kecenderungan politik massa yang bersifat sporadis menjadi sumber utama bagi otoritas dan kedaulatan politik nasional”.

Dari sudut pandang Hukum Tata Negara, Pemilihan Umum merupakan proses politik dalam kehidupan ketatanegaraan sebagai sarana menunjuk pembentukan Lembaga-lembaga perwakilan yang mengemban amanat rakyat. Menurut Sri Soemantri, pemilu yang dilaksanakan harus merupakan pemilihan umum yang bebas, sebagai syarat mutlak bagi berlakunya demokrasi, dan dapat dihubungkan dengan kenyataan dimana nilai suatu pemerintahan untuk sebagian besar bergantung kepada orang-orang yang duduk didalamnya.⁹ Hal ini perlu diyakini bahwa pemilu adalah bentuk partisipasi politik rakyat atau warga negara yang paling dasar untuk menentukan pemerintahan dan program sesuai dengan keinginannya, paling tidak pemerintah atau program yang dapat diterimanya.¹⁰

Masalah Pemilu terkait dengan masalah hak asasi manusia, karena manusia mempunyai hak kebebasan atau kemerdekaan. Kebebasan dan kemerdekaan pribadi merupakan hak asasi manusia yang pertama, tidak ada satu yang lebih berharga kecuali kebebasan dan kemerdekaan itu sendiri dan

⁶ M. Rusli Karim, *Pemilu Demokratis Kompetitif*, (Yogyakarta: Tiara Wacana, 1991), hal. 2

⁷ Miriam Bidiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2009), hlm. 461

⁸ A.S Hikam, *Pemilihan Umum dan Sistem Demokratis di Indonesia Pasca Orde Baru, ABRI dan Agenda Perubahan, Bunga Rampai*, (Jakarta: Sekolah Staff Komando Angkatan Darat, 1999), hlm. 18

⁹ Sri Soemantri Martosoewignjo, *Tentang Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD 1945*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1989), hal. 16

¹⁰ Bintang R. Saragi, *Lembaga-Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum di Indonesia*, I (Jakarta: Gaya Media Pratama, 1988), hal. 168

juga manusia tidak bias dipandang sebagai robot. Manusia memiliki aspek-aspek sebagai berikut:¹¹

1. Sebagai makhluk pribadi (makhluk individu);
2. Semua manusia adalah sama;
3. Manusia adalah makhluk rasional (berfikir);
4. Manusia pada dasarnya baik;
5. Manusia adalah makhluk yang mampu mendisiplinkan dirinya sendiri.

Kebebasan Berserikat dan mengeluarkan pendapat yang dijamin oleh Undang-Undang Dasar 1945, maka hal yang dapat dilakukan dengan memberikan suara dalam pemilihan umum. Pemilihan umum merupakan sarana pelaksanaan asas kedaulatan rakyat yang pada hakikatnya merupakan pengakuan dan perwujudan dari hak-hak politik rakyat yang sekaligus merupakan pendelegasian hak-hak tersebut oleh rakyat kepada wakil-wakilnya untuk menjalankan pemerintahan.¹² Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, menyatakan bahwa pemilu merupakan salah satu hak asasi warga negara yang prinsipil. Sesuai dengan asas bahwa rakyatlah yang berdaulat maka semua itu dikembalikan kepada rakyat untuk menentukannya. Oleh karena itu, pemilu adalah suatu syarat yang mutlak bagi negara demokrasi untuk melaksanakan kedaulatan rakyat.¹³ Hal ini berarti, pemilihan umum harus diselenggarakan dengan demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil.

Selain itu pemilihan umum juga merupakan suatu cara untuk menyatakan hasrat rakyat terhadap garis-garis besar politik pemerintahan. Oleh karena itu, pemilu merupakan sarana rakyat untuk menentukan garis-garis politik pemerintahan. Ismail sunny menyatakan bahwa pemilihan

¹¹ Moh. Isnaeni, *MPR-DPR Wahana Mewujudkan Demokrasi Pancasila*, (Jakarta: Yayasan Indayu: 1982), hlm. 24

¹² A.S.S Tambunan, *Pemilu di Indonesia dan Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD*, (Bandung: Binacipta, 1995), hal. 3

¹³ Moh. Kusnadi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara FH UI, 1983), hal. 392

umum adalah suatu kepastian dan suatu lembaga yang sangat penting untuk demokrasi. Suatu pemilihan yang bebas berarti bahwa dalam jangka waktu tertentu rakyat akan mendapat kesempatan untuk menyatakan hasrat terhadap garis-garis politik yang harus di ikuti oleh negara dan masyarakat dan terhadap orang-orang yang harus dilaksanakan kebijaksanaan.¹⁴

Negara adalah bentuk tertinggi dari susunan masyarakat yang berbudaya dan berpolitik . demikian pula, Sri Soemantri menyatakan bahwa negara adalah suatu organisasi masyarakat, yang terdiri atas manusia yang mempunyai beraneka ragam kepentingan. Untuk itu setiap warga negara Indonesia harus mengambil bagian yang bertanggungjawab dalam masalah-masalah negara atas dasar persamaan hak, baik dalam proses berfikir maupun bertindak. Sehingga, pemilu disini merupakan salah satu bentuk tanggungjawab warga negara yang harus diambil untuk mencapai tujuan bersama.¹⁵

Pemilihan umum juga merupakan upaya mewujudkan cita-cita Proklamasi Kemerdekaan Republik Indonesia untuk tetap terus dalam menyelenggarakan pemerintahan sebagaimana ditetapkan dalam UUD 1945. Penyelenggaraan pemilihan umum dimaksudkan sebagai suatu pemilihan yang dilakukan oleh suatu warga negara Indonesia yang mempunyai hak pilih dan hak untuk memilih. Sehingga pada hakikatnya pemilihan umum, dinegara mana pun mempunyai esensi yang sama. Pemilihan umum berarti rakyat melakukan kegiatan memilih orang atau kelompok orang menjadi pemimpin rakyat atau pemimpin negara, pemimpin yang nantinya terpilih akan menjalankan kehendak rakyat.¹⁶

Pemilihan umum merupakan suatu keharusan bagi suatu negara untuk menamakan dirinya sebagai negara demokrasi terutama Indonesia. Samapai sekarang pemilihan umum masih

¹⁴ Ismail Sunny, *Mekanisme Demokrasi Pancasila*, (Jakarta: Aksara Baru, 1984), hlm. 21

¹⁵ Sri Soemantri Martosoewignjo, *Prosedur Dan Sistem Perubahan Konstitusi*, (Bandung: Alumni, 1979), hlm. 15

¹⁶ Titik Tri Wulan, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, (Jakarta: Prenada Media Group, 2010), hal. 332

dianggap sebagai suatu peristiwa ketatanegaraan yang penting, karena pemilihan umum melibatkan rakyat secara keseluruhan yang memenuhi syarat-syarat tertentu. Demikian juga pemilihan umum, rakyat dapat menyatakan kehendaknya terhadap garis-garis politik. Melalui pemilihan umum pula rakyat dapat menyeleksi siapa yang tepat untuk menjadi wakilnya yang dapat dipercayakan yang mengemban tugas selama 5 (lima).

Setidak-tidaknya ada dua manfaat sekaligus sebagai tujuan atau sasaran langsung yang hendak dicapai dengan pelaksanaan pemilu, yaitu pembentukan atau pemupukan kekuasaan yang abash (otoritas) dan mencapai tingkat keterwakilan politik (*political representativeness*). Arbi Sanit menyimpulkan bahwa Pemilu pada dasarnya memiliki empat fungsi utama yakni:¹⁷

1. Pembentukan legitimasi penguasa dan pemerintah;
2. Pembentukan perwakilan politik rakyat;
3. Sirkulasi *elite* penguasa;
4. Pendidikan politik.

Oleh karena itu, pemilihan umum bertujuan untuk:¹⁸

1. Memungkinkan terjadinya peralihan pemerintah secara aman dan tertib;
2. Melaksanakan kedaulatan rakyat; dan
3. Melaksanakan hak-hak asasi warga negara.

Tujuan *Pertama*, Yaitu memungkinkan terjadinya peralihan pemerintahan secara aman dan tertib. **Aman** berarti “suatu keadaan pribadi dengan perasaan bebasdari ketakutan akan kemungkinan adanya suatu bahaya atau berbagai hal yang tidak diinginkan.¹⁹ Tertib mengandung arti” suatu keadaan antar pribadi yang serta teratur dengan segala hal yang terjadi

¹⁷ Arbi Sanit, *Partai, Pemilu, dan Demokrasi*, (Jakarta: Pustaka Pelajar, 1997), hal. 158

¹⁸ Moh. Kusnadi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara FH UI, 1983), hal. 330

¹⁹ Purnai Purbacaka dan Ridwan Halim, *Filsafat Hukum Pidana Dalam Tanya Jawab*, (Jakarta: Rajawali, 1982), hal. 3

atau berlangsung menurut ukuran yang seharusnya.²⁰ Dengan demikian, peralihan pemerintah diharapkan tidak terjadi dengan kekerasan seperti kudeta, tetapi haruslah dengan cara yang teratur dan menjamin keamanan dan ketertiban demi stabilitas nasional. Hal inilah alasan pemilihan umum sangat penting bagi kehidupan demokrasi, karena salah satu alasannya melalui pemilihan umum memungkinkan suatu komunitas politik melakukan transfer kekuasaan secara damai.²¹ Sehingga dengan demikian pemilihan umum dapat diartikan sebagai satu-satunya cara mengganti pemerintah secara teratur, damai dan tentram.²²

Berdasarkan hal tersebut, maka tujuan pemilihan umum tidaklah memilih wakil-wakil rakyat untuk menyusun negara. Pemilihan umum diadakan untuk mendapatkan wakil-wakil rakyat yang membawakan isi hati nurani rakyat dalam melanjutkan perjuangan mempertahankan kemerdekaan.

Tujuan *Kedua*, untuk melaksanakan kedaulatan rakyat, seperti yang tertuang didalam UUD 1945 “kedaulatan ditangan rakyat, maka rakyat mewakilkan kepada wakil-wakilnya yang duduk dalam perwakilan rakyat untuk melaksanakan kedaulatan yang dipunyai oleh rakyat. Rakyat yang telah memenuhi persyaratan untuk memilih secara bebas dan rahasia menjatuhkan pilihan pada figure yang dinilai sesuai dengan aspirasinya.²³ Hal demikian tentu saja tidak mungkin seluruh aspirasi akan dapat ditampung semuanya, sehingga dengan demikian semua aspirasi tersebut hanyalah suara terbanyak memilih yang dinyatakan sebagai pemenang karena mewakili kehendak rakyat terbanya.

²⁰ *Ibid.*,

²¹ Muhammad Asfer, *Pemilu dan Prilaku Memilih 1955-2014*, (Surabaya: Pustaka Eurika, 2016), hal. 3

²² Budiman B Sagala, *Tugas dan Wewenang MPR di Indonesia*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1982), hal. 147

²³ Hendarmin Ranadireksa, *Visi Bernegara Arsitektur Konstitusi Demokratik*, (Bandung: Fokusmedia, 2009), hlm. 173

Tujuan *Ketiga*, dalam melaksanakan hak-hak asasi warga negara seluruh rakyat Indonesia mempunyai hak yang sama dan tidak membeda-bedakan suku bangsa, agama, usia, jenis kelamin, status sosial. Hal ini karena kedaulatan rakyat berisi pengakuan harkat martabat manusia yang berarti menghormati dan menjunjung tinggi segala hak-hak asasi yang melekat. Kedaulatan rakyat kan terwujud dalam bentuk hak asasi manusia disegala bidang. Rakyat pemilih diberikan kebebasan untuk menentukan pilihannya masing-masing sesuai dengan hati nuraninya. Pemilihan umum akan membawa pengaruh terhadap pemerinth yang dibentuk nanti, sehingga sesungguhnya pemilihan umum adalah hak setiap orang sebagai anggota (warga masyarakat).²⁴

Menurut Siti Komariah, Pemilihan Umum yang dilaksanakan di Indonesia berdasarkan UUD 1945 sebenarnya mempunyai empat kerangka konseptual yaitu:

1. Konstitusi menghendaki agar pemilihan umum dilaksanakan setiap lima tahun sekali dan dihindari pemilihan umum yang lebih dari satu kali dalam lima tahun, kecuali keadaan darurat;
2. Memberikan kedaultab kepada rakyat secara langsung untuk memilih dan menentukan presidennya, tanpa ada *censorship* baik dari Lembaga perwakilan, apalagi dari partai politik;
3. Jalan tengah antara pemberian peran kepada partai politik dan calon perseorangan; dan
4. Terkait dengan pembangunan partai politik dan system pemerintahan presidensial yang kuat, yaitu dengan memberi peran eksklusif kepada partai politik untuk mengajukan pasangan calon presiden dan wakil presiden yang ikut dalam pemilihan presiden dan wakil presiden langsung oleh rakyat.

²⁴ Budiman B. Sagala, *Praktek Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1982), hal. 67-68

BAB 2

ASAS-ASAS PEMILIHAN UMUM

A. Asas-Asas Pemilihan Umum

Untuk mencapai tujuan terselenggaranya Pemilu yang demokratis, pemilu harus dilaksanakan menurut asas-asas tertentu. Asas-asas itu mengikat bagi semua pihak yang terlibat dalam Pemilu, baik penyelenggara, peserta, pemilih hingga pemerintah. Dengan mempunyai tujuan yang kongkret dan jelas, maka pelaksanaan Pemilu betul-betul terselenggara secara demokratis dan substansial.

Asas dalam pelaksanaan Pemilu memegang nilai yang penting dalam pelaksanaan Pemilu itu sendiri. Asas lebih sekedar visi dan misi, atau kaidah dan motto. Asas merupakan ruh dari pelaksanaan Pemilu itu sendiri. Asas juga menentukan seberapa kualitas Pemilu itu dilaksanakan, serta sejauh mana Integritas Penyelenggara Pemilu dipertaruhkan. Asas memang bukan jaminan mutlak dalam pelaksanaan Pemilu, namun itu merupakan indikator apakah pelaksanaan Pemilu akan berjalan demokratis.

1. Asas Pemilu Langsung

Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum yang dimaksud asas “langsung” adalah Rakyat sebagai pemilih mempunyai hak untuk memberikan suaranya secara langsung sesuai dengan kehendak hati nuraninya, tanpa perantara. Asas langsung diilhami bahwa pada hakikatnya setiap *person/individu* tidak bisa

diwakilkan oleh orang lain dalam menyuarakan kepentingannya.

Asas langsung seumur dengan usia demokrasi. Demokrasi kuno menginisiasi bahwa yang bisa menentukan kedaulatan tertinggi adalah suara rakyat itu sendiri. Tradisi kehidupan negara demokrasi modern juga menyatakan bahwa asas langsung merupakan bagian integral dari penerapan sistem demokrasi. Demokrasi pada hakikatnya merupakan bentuk pilihan langsung masyarakat terhadap arah kebijakan negara. Hal ini sesuai dengan pengertian demokrasi, dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat. Sejalan dengan berjalannya waktu, demokrasi langsung sudah tidak relevan untuk diterapkan dalam kehidupan bernegara. Secara efektivitas, kuantitas, serta dengan pertimbangan aspek demografi demokrasi langsung dianggap tidak relevan lagi untuk diterapkan.

Argumentasi inilah yang menjadi inisiasi awal untuk penerapan demokrasi perwakilan (*democracy representative*). Amerika Serikat sebagai negara kiblat demokrasi adalah yang pertama kali menerapkan sistem demokrasi perwakilan secara menyeluruh. Dalam sistem pemilihan Presiden Amerika, pemilih tidak memilih Presiden secara langsung akan tetapi memberikan kuasa kepada dewan pemilihan (*electoral college*). Skema demokrasi perwakilan yang diterapkan di Amerika Serikat sebenarnya penuh dengan celah apabila tidak ditopang oleh asas keadilan dan kejujuran. Tidak ada yang bisa menjamin para *delegates* yang telah terpilih ke dalam dewan pemilihan (*electoral college*) akan tetap memegang komitmen untuk memilih kandidat yang telah dipilih pemilih dalam Pemilihan Umum. Akan tetapi berbekal rasa jujur dan tanggung jawab, para *pledges delegates* ini tetap membawa suara pemilih mereka ke konvensi nasional. Relasi kepercayaan antara pemilih dan *delegates* meskipun mereduksi asas langsung menjadi perwakilan, akan tetapi dikarenakan adanya bertanggung

jawab dan kejujuran yang menopang keduanya, asas langsung melalui perwakilan bisa diterapkan.

Akan tetapi asas langsung dalam konteks kultural masyarakat Indonesia tidak bisa diterapkan secara meratadikarenakan berbagai faktor. Hal ini bisa kita lihat pada masyarakat Papua dimana sistem *Token* dipakai untuk menggantikan sistem pemilihan langsung yang menggunakan kertas suara. Sistem token merupakan sistem pemilihan dimana masyarakat setempat diwakili oleh Kepala Suku yang dipercaya mampu mewakili suara mereka. Sistem *token* hingga saat ini diakui sebagai bagian dari dinamika pemilu di Indonesia.

2. Asas Umum

Secara umum, semua warga negara yang memenuhi persyaratan usia minimum 17 tahun atau sudah menikah berhak untuk memilih dalam pemilihan umum. Warga negara yang telah berusia 21 tahun juga memiliki hak pilih. Oleh karena itu, pemilihan umum bertujuan untuk menjamin kesempatan penuh bagi semua warga negara yang memenuhi syarat-syarat tertentu tanpa diskriminasi (pengecualian) berdasarkan suku, agama, ras, golongan, kelas sosial, jenis kelamin, kedaerahan, dan status sosial.

3. Asas Pemilu Bebas

Bebas menurut Undang-Undang Pemilu mempunyai arti bahwa setiap warga negara yang berhak memilih bebas menentukan pilihannya tanpa tekanan dan paksaan dari siapapun. Bebas merupakan asas yang lebih ditujukan kepada pemilih daripada penyelenggara. Bebas mempunyai makna bahwa pilihan yang dijatuhkan oleh pemilih harus lepas dari segala kepentingan politik dan hal-hal lain yang sejenis. Pemilih tidak diperkenankan memilih dikarenakan statusnya sebagai Pegawai Negeri ataupun karena jabatannya dalam pemerintahan. Pemilih harus memilih

dengan nuraninya tanpa ada paksaan dari siapapun meskipun itu adalah orang tuanya sendiri.

Akan tetapi asas bebas dalam sistem pemilu sempat menjadi pembenaran terhadap pemberangusan Hak Asasi Manusia di Pemilu Amerika. Pada awal-awal demokrasi Amerika, hak pilih hanya diberikan pada Tuan Tanah yang mana sebagian besar adalah warga kulit putih yang beragama Protestan. Alasan mengapa budak kulit hitam dan perempuan tidak mendapat hak pilih adalah posisi mereka yang tidak bebas dikarenakan rawan potensi adanya tekanan dari Tuan Tanah bagi budak belian serta Kepala Rumah Tangga bagi para perempuan. Sejarah demokrasi memang tidak serta merta menempatkan semua manusia dalam posisi yang setara. Demokrasi berkembang mengikuti arus perubahan zaman. Saat ini semua warga negara sama dimata hukum, sehingga dalam hak untuk memilih dan dipilih pun tidak lagi mengenal suku, agama, ras ataupun jender.

4. Asas Pemilu Rahasia

Asas Rahasia, artinya dalam memberikan suaranya, pemilih dijamin kerahasiaan pilihannya. Pemilih memberikan suaranya pada surat suara dengan tidak dapat diketahui oleh orang lain kepada siapa pun suaranya diberikan. Asas rahasia dalam Pemilu juga lebih ditujukan kepada pemilih sebagai pemegang hak suara dibandingkan penyelenggara pemilu. Berdasarkan *Declaration On Criteria For Free And Fair Elections* yang diadopsi dari *the Inter-Parliamentary Council at its 154th Session (Paris, 26 March 1994)* Asas rahasia menjadi sesuatu yang sangat vital dalam proses pemilihan. Asas kerahasiaan dalam pemilihan termasuk dalam kelompok *voting and election rights*, bersama dengan hak-hak lainnya yaitu:²⁵

²⁵ Guy S.Goodwin-Gill, *Freeand Fair Elections*, (Geneva: Inter Parliamentary Union,2006), Hal.8

- a. *Every adult citizen has the right to vote in elections, on a nondiscriminatory basis.*
- b. *Every adult citizen has the right to access to an effective, impartial and non-discriminatory procedure for the registration of voters.*
- c. *No eligible citizen shall be denied the right to vote or disqualified from registration as a voter, otherwise than in accordance with objectively verifiable criteria prescribed by law, and provided that such measures are consistent with the State's obligations under international law.*
- d. *Every individual who is denied the right to vote or to be registered as a voter shall be entitled to appeal to a jurisdiction competent to review such decisions and to correct errors promptly and effectively.*
- e. *Every voter has the right to equal and effective access to a polling station in order to exercise his or her right to vote.*
- f. *Every voter is entitled to exercise his or her right equally with others and to have his or her vote accorded equivalent weight to that of others.*
- g. *The right to vote in secret is absolute and shall not be restricted in any manner whatsoever.*

Asas rahasia merupakan suatu upaya untuk menjaga integritas Pemilu agar tetap berjalan di koridor demokrasi substansial. Akan tetapi asas rahasia merupakan hak yang mengikat dalam pelaksanaan Pemilu, sebagai hak maka hal itu bisa saja dilepaskan apabila pemilih menginginkannya.

5. Asas Pemilu Jujur

Asas Pemilu sebenarnya bukanlah sesuatu yang lahir secara tiba-tiba. Keberadaanya merujuk pada sebuah kesepakatan besar mengenai penegakan Hak Asasi Manusia (HAM). Hak untuk memilih, dipilih serta berkumpul menyuarakan pendapatnya merupakan bagian integral dari

Hak Konstitusionalitas yang melekat dalam kehidupan bernegara.²⁶

*“Everyone has **the right** to take part in the government of his country, **directly** or through **freely** chosen representatives... The will of the people shall be the basis of the authority of government; this will shall be expressed in periodic and genuine elections which shall be by universal and equal suffrage and shall be held by **secret** vote or by equivalent free voting procedures”.*

Menurut *International Human Rights Convention* ada tiga syarat yang tidak boleh lepas dari terselenggaranya Pemilu yang demokratis yaitu *Free* (Bebas), *Fair* (Jujur / Adil), dan *Regular* (Umum). Masuknya Jujur dalam salah satu syarat pelaksanaan Pemilu yang demokratis bukanlah tanpaalasan. Dalam ketentuan Peraturan Perundang-Undangan, Jujur mengandung arti bahwa dalam penyelenggaraan Pemilu, setiap penyelenggara Pemilu, aparat Pemerintah, peserta Pemilu, pengawas Pemilu, pemantau Pemilu, pemilih, serta semua pihak yang terkait harus bersikap dan bertindak jujur sesuai dengan peraturan perundang-undangan.²⁷ Oleh karena itu jujur dimaknai bagi semua pihak, bukan hanya bagi pemilih ataupun peserta Pemilu saja.

Jujur adalah sesuatu yang penting sebagai bagian dari integritas pelaksanaan Pemilu. Dalam setiap pemilihan baik dalam tingkat lokal hingga regional, diperlukan kejujuran mulai dari pelaku hingga penyelenggara. Dalam Pemilu Amerika sebagai contohnya, asas yang dipakai hanyalah bebas, jujur dan adil. Di Amerika Serikat, Kejujuran menjadi penting karena itulah yang menentukan kualitas demokrasi.

²⁶ Lihat Ketentuan dalam *Universal Declaration of Human Rights*, 1948

²⁷ Lihat Ketentuan dalam penjelasan Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum

Menurut *Universal Declaration on Democracy*, ada beberapa unsur penerapan pemerintahan yang demokratis yaitu:²⁸

- a. *Democracy is based on the existence of well-structured and well-functioning institutions, as well as on a body of standards and rules and on the will of society as a whole, fully conversant with its rights and responsibilities;*
- b. *It is for democratic institutions to mediate tensions and maintain equilibrium between the competing claims of diversity and uniformity, individuality and collectivity, in order to enhance social cohesion and solidarity;*
- c. *Democracy is founded on the right of everyone to take part in the management of public affairs;*
- d. *The key element in the exercise of democracy is the holding of free and fair elections at regular intervals enabling the people's will to be expressed;*
- e. *It is an essential function of the State to ensure the enjoyment of civil, cultural, economic, political and social rights to its citizens. Democracy thus goes hand in hand with an effective, honest and transparent government, freely chosen and accountable for its management of public affairs.*

Dari prinsip-prinsip demokrasi yang ada diatas dapat dilihat bahwa pemerintahan demokratis berdiri diatas lima pilar, yaitu pemerintahan yang efektif, jujur dan transparan, kebebasan untuk memilih serta menjunjung nilai-nilai akuntabilitas. Tanpa adanya kejujuran, demokrasi tidak akan bisa berdiri tegak.

6. Asas Pemilu Adil

Adil menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia mempunyai pengertian sama berat, tidak berat sebelah, tidak memihak, berpihak kepada yang benar, berpegang kepada

²⁸ Cheriff Basiouni, *Democracy: Its Principles and achievement*, (Geneva : Intra Parliamentary Union, 1998), Hal.5-6

kebenaran, sepatutnya, tidak sewenang-wenang.²⁹ Adil merupakan satu-satunya asas yang betul-betul lahir seiring dengan lahirnya reformasi. Pada Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu yang dimaksud dengan Adil adalah dalam penyelenggaraan Pemilu, setiap pemilih dan peserta Pemilu mendapat perlakuan yang sama, serta bebas dari kecurangan pihak mana pun.

Asas adil berkaitan erat dengan integritas penyelenggara Pemilu. Berbeda dengan definisi asas pemilu lainnya yang ditekankan kepada semua pelaku Pemilu, mulai dari pemilih, partai politik, penyelenggara hingga Pemerintah. Asas adil lahir dikhususkan kepada penyelenggara Pemilu dan Pemerintah yang mempunyai hajat dalam pesta demokrasi. Kelahiran asas ini dilatarbelakangi oleh gejolak orde baru yang terkesan parsial dan cenderung mendukung salah satu partai tertentu selama pemilihan. Keberadaan asas adil dalam Pemilu dianggap vital di beberapa negara, bahkan di Kanada terdapat *Fair Election Act* sebuah undang-undang yang berusaha menegakkan Penyelenggaraan Pemilu yang adil.

Di beberapa negara, asas adil dan bebas merupakan satu kesatuan yang tidak bisa dipisahkan. Di Amerika Serikat, asas bebas dan adil merupakan prinsip pemilihan yang demokratis yang menjanjikan integritas baik dari penyelenggara maupun partai politiknya.³⁰ *Free and fair elections allow people living in a representative democracy to determine the political makeup and future policy direction of their nation's government.*

Adil adalah nilai paling luhur dalam kehidupan bernegara. Bahkan kata keadilan (*justice*) digunakan untuk menggambarkan para wakil Tuhan didunia, Hakim di dalam dunia peradilan Amerika Serikat disebut dengan *Justice*.

²⁹ Lihat Ketentuan Dalam Kamus kbbi.web.id, diakses pada hari Rabu, 21 Februari 2021, pukul 10.00 Wib

³⁰https://www.ait.org.tw/infousa/zhtw/DOCS/prinDemocracy/election_dem.html (diakses pada tanggal 18 Februari 2021, Pukul 11.14 Wib)

Meminjam istilah mitologi Romawi, Dewi Keadilan disebut dengan *Lady Justitia* yang merupakan personifikasi moral yang bernaung dibawah sistem hukum. Sejak era Renaissance, *Justitia* telah kerap kali digambarkan sebagai wanita yang bertelanjang dada, membawa sebuah pedang dan timbangan, serta terkadang mengenakan tutup mata. Gambaran *Justitia* yang paling umum adalah timbangan yang menggantung dari tangan kiri, dimana ia mengukur pembelaan dan perlawanan dalam sebuah kasus. Dan kerap kali, ia digambarkan membawa pedang bermata dua yang menyimbolkan kekuatan Pertimbangan dan Keadilan. Kemudian, ia juga digambarkan mengenakan tutup mata. Ini dimaksudkan untuk mengindikasikan bahwa keadilan harus diberikan secara objektif tanpa pandang bulu, *blind justice & blind equality*.³¹

Tingginya nilai “adil” dalam sistem hukum membuat keadilan mutlak dilakukan terhadap semua pihak, dalam kondisi apapun, dan situasi apapun. Pelaksanaan Pemilu sebagai pintu gerbang transisi kekuasaan, hajat demokrasi terbesar, hingga apa yang menentukan nasib bangsa untuk beberapa periode waktu kedepan tentu harus diselenggarakan dengan seadil-adilnya. Tidak ada kecondongan terhadap partai penguasa serta tidak ada perlakuan yang berbeda terhadap partai oposisi, semuanya sama baik kedudukannya maupun haknya didepan hukum (*equality before of the law*).

Lahirnya Komisi Pemilihan Umum (KPU) tak lepas dari usaha untuk menegakkan asas “adil”, terutama bagi penyelenggara. Berdasarkan Undang-Undang Penyelenggara Pemilu, KPU harus bekerja berdasarkan prinsip-prinsip tertentu, yaitu; mandiri, jujur, adil, kepastian hukum, tertib penyelenggara Pemilu, kepentingan umum,

³¹ Lihat Ketentun Dalam

<https://www.supremecourt.gov/about/figuresofjustice.pdf> diakses pada tanggal 19 Februari 2021, Pukul 12. 30

keterbukaan, proporsionalitas, profesionalitas, akuntabilitas, efisiensi dan efektivitas.

Keberadaan asas adil tentu saja tidak muncul dari ruang hampa. Asas adil lahir dari pergulatan politik orde baru yang membuktikan bahwa penyelenggara Pemilu ketika diberikan kekuasaan yang otoritatif akan cenderung bersikap tidak adil. Tanpa keadilan maka mustahil kita akan melahirkan Pemilu yang demokratis, tanpa Pemilu yang demokratis lebih mustahil lagi bagi Kita untuk membangun bangsa ini menjadi bangsa yang lebih baik.

BAB 3

SISTEM PEMILIHAN UMUM

A. Sistem Pemilihan Umum

Secara sederhana, sistem pemilu berarti instrumen untuk menerjemahkan perolehan suara di dalam pemilu ke dalam kursi-kursi yang dimenangkan oleh partai atau calon. Adapun variabel-variabel dasar yang sering dipakai mencakup formula pemilihan (*electoral formula*), struktur penyuaaraan (*ballot structure*), dan besaran distrik (*district magnitude*).³²

Mengingat variabel-variabel di dalam sistem pemilu yang ada itu cukup beragam, implikasi dari penggunaan sistem pemilu juga berbeda-beda. Secara teoritis, perbedaan itu khususnya berkaitan dengan derajat keterwakilan politik dari para wakil yang terpilih melalui pemilu, dan implikasinya terhadap stabilitas pemerintahan yang terbangun melalui pemilu. Karena itu, sejak lama, baik dikalangan akademis maupun praktisi, perbedaan tentang sistem pemilu mana yang terbaik dan sesuai untuk negara tertentu selalu dilakukan.³³

Indonesia merupakan negara yang masyarakatnya sangat majemuk/heterogen dengan populasi yang cukup padat yang hidup dengan beragam latar belakang. Untuk menjaga hal tersebut agar tetap stabil dalam NKRI maka diperlukan pemerintah yang bijaksana dan mampu untuk jadi representasi

³² Kacung Marijan, *Sistem Politik Indonesia; Konsolidasi Demokrasi Pasca-Orde Baru* (Jakarta: Kencana, 2012), hlm. 91.

³³ Khairul Fahmi, *Pemilihan Umum Dan Kedaulatan Rakyat*, 1st ed. (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2011), hlm. 266.

dari masyarakat yang heterogen, baik dari sisi geografis maupun ideologis. Salah satu cara untuk mendapatkan Pemimpin dalam pemerintahan baik itu Eksekutif dan juga Legislatif yang bisa jadi representatif masyarakat Indonesia maka diperlukan Pemilihan Umum (*General Elections*). Selain untuk memilih pemerintah yang representatif, pemilu juga menjadi instrumen untuk terjaganya kedaulatan rakyat sebagai bentuk berkembang dan sehatnya demokrasi pasca reformasi negara Indonesia.

Menurut Syamsudin Haris, pemilu adalah salah bentuk pendidikan politik bagi rakyat, yang bersifat langsung, terbuka, massal, yang diharapkan bisa mencerdaskan pemahaman politik dan meningkatkan kesadaran masyarakat mengenai demokrasi.

1. Melihat situasi Indonesia yang majemuk dengan kompleksitas yang cukup tinggi dalam kehidupan politik masyarakat, maka sudah barang tentu pemilu yang diselenggarakan oleh panitia penyelenggara tidaklah mudah. Dalam perkembangannya, pemilu di Indonesia memiliki dua sistem. Pertama, sistem proporsional tertutup (*closedlist PR*) dengan mekanisme pemilihan oleh rakyat hanya pada partai.
2. Cara kerja sistem tersebut adalah pemilih memberikan suaranya hanya dengan mencoblos gambar partai, suara partai untuk kesempatan pertama akan diberikan kepada calon nomor urut teratas. Kedua, sistem proporsional terbuka (*open-list PR*) dengan cara kerja sistem ini, pemilih memilih langsung wakil-wakil legislatifnya. Pemilu Indonesia sudah berjalan sebanyak 12 kali, yakni Pemilu pertama dilaksanakan pada tahun 1955, setelah itu pelaksanaannya secara berturut-turut pada tahun 1971, 1977, 1982, 1987, 1992, 1997. Setelah berakhirnya era Presiden Soeharto, Pemilu kembali dilaksanakan pada tahun 1999, 2004, 2009, 2014 dan terakhir pada 2019.
3. Dari tahun 1971 hingga 1999 sistem pemilu menggunakan sistem proporsional tertutup. Sistem pemilu kemudian sedikit mengalami perubahan pasca reformasi yaitu pada tahun 2004 dengan sistem proporsional semi terbuka. Sistem proporsional terbuka baru kemudian benar-benar diterapkan

pada pemilu tahun 2009, diawali dengan putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 22-24/PUU-VI/2008.

4. Sistem Proporsional terbuka saat ini diatur dalam dasar hukum pemilu pada Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilu, pada Pasal 168 Ayat (2) yang berbunyi: “Pemilu untuk memilih anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota dilaksanakan dengan sistem proporsional terbuka”.
5. Pada pemilu 2009 sistem ini diharapkan menjadi sistem yang adil, agar caleg terpilih lebih representatif dan legitimasinya jauh lebih kuat karena sudah selayaknya yang berhak mendapat kursi adalah caleg yang memang memperoleh dukungan rakyat yang paling banyak. Namun setelah berjalannya sistem ini dari 2009 sampai 2019, tidak lepas dari berbagai problem dan kritikan. Biaya kampanye yang menjadi mahal, integritas calon dan pemilih dipertaruhkan dengan maraknya money politic, polarisasi politik, politik identitas, dan biaya yang dikeluarkan oleh negara terhitung cukup banyak.
6. Dengan sistem ini juga, hanya memungkinkan untuk calon yang memiliki modal besar yang bisa kompetitif dalam pemilu dan bahkan meski bukan kader partai yang dekat dengan partainya asal memiliki modal bisa bertarung dalam pemilu. Pada tahun 2014 pemilu dengan sistem proporsional terbuka diperkirakan biaya kampanye jauh lebih besar dibandingkan dengan pemilu tahun 2009, yakni pada tahun 2009 asumsi sekitar 3,3 miliar dan pada tahun 2014 naik mencapai 4,5 miliar dan hanya orang-orang mampu yang bisa bersaing dengan modal sebesar itu. Pusat Kajian Politik Universitas Indonesia (PUSKAPOL UI) mencatat lebih dari separuh caleg yang bertarung pada Pemilu 2014 (58.86%) adalah pengusaha atau professional. Pada tahun 2019 biaya kampanye para caleg-pun diperhitungkan mencapai belasan miliar untuk anggaran alat kampanye dan lain-lain dengan tujuan merebut hati rakyat.

7. Sistem pemilu proporsional terbuka memang merupakan sistem yang berkembang di Indonesia, akan tetapi sistem ini jika dilaksanakan sama seperti pada tahun 2019 untuk 2024 (pemilu serentak) masih harus dikaji kembali, sebab bukan hanya masyarakat yang mengalami beban-konflik sosial dan juga para peserta dengan ongkos yang banyak akan tetapi para penyelenggara juga sangat terbebani. Melihat apa yang terjadi pada tahun 2019 berdasarkan data Kementerian Kesehatan hingga 16 Mei 2019, KPPS yang sakit mencapai 11.239 orang dan korban meninggal 527 jiwa.
8. Saat ini sistem proporsional terbuka sedang diuji di Mahkamah Konstitusi (*Judicial Review*), untuk digantikannya kembali menjadi sistem proporsional tertutup pada pemilu legislatif. Akan tetapi ini menjadi perdebatan dikarenakan sistem proporsional tertutup dinilai merupakan sistem yang menggambarkan kemunduran karena sistem ini adalah peninggalan orde baru apabila MK menyetujinya sebagai sistem pemilu 2024.

BAB 4 | SISTEM PEMILIHAN UMUM PROPORSIONAL TERBUKA DAN TERTUTUP

A. Mengenal Sistem Pemilihan Umum Proporsional

Sistem proporsional (perwakilan berimbang) atau yang juga dikenal sebagai *proportional representation system* atau *multi member representation* menawarkan beberapa kursi untuk diperebutkan dalam suatu wilayah pemilihan. Dalam sistem ini suatukesatuan administratif jumlah suara yang diperoleh setiap partai menentukan jumlah kursi di parlemen. Artinya, rasio perolehan suara antar partai politik sama dengan rasio perolehan kursi dalam parlemen.³⁴

Sistem proporsional maksudnya adalah penentuan pemenang di suatu daerah pemilihan (Dapil), didasarkan pada perolehan kursi parpol bersangkutan dengan cara memperhitungkan perolehan suara sah parpol dibagi dengan angka bilangan pembagipemilih (BPP), maksud dengan daftar calon terbuka berarti parpol mencantumkan nama-nama calon anggota DPR dan DPRD pada kertas suara untuk dipilih langsung oleh konstituen.³⁵

³⁴ Rahayu, Mega Putri, Lita Tyesta, and Ratna Herawati, "Sistem Proporsional Dalam Pemilihan Umum Legislatif Di Indonesia," *Diponegoro Law Journal*, Vol 6, No. 2, 2017.

³⁵ Riwanto, Agus. "Korelasi Pengaturan Sistem Pemilu Proporsional Berbasis Suara Terbanyak Dengan Korupsi Politik Di Indonesia", *Jurnal Yustisia*, Vol. 4 No. 1, 2015.

Dalam sistem ini, presentase kursi di lembaga perwakilan rakyat dibagikan kepada tiap-tiap parpol sesuai dengan presentase jumlah suara yang diperoleh tiap-tiap parpol. Jimly Asshidiqie mencontohkan model dari sistem ini, misalkan jumlah pemilih yang sah dalam pemilu 1 juta orang sedangkan jumlah kursi di perwakilan rakyat 100 kursi, maka untuk satu orang wakil rakyat membutuhkan 10 ribu suara. Pembagian kursi di parlemen tergantung seberapa suara yang diperoleh setiap parpol.

Sistem proporsional ini tentunya memiliki kelebihan atau keuntungan, diantaranya adalah:

1. Sistem proporsional dianggap representatif karena jumlah kursi partai dalam parlemen sesuai dengan jumlah suara masyarakat yang diperoleh dalam pemilu;
2. Sistem ini dianggap lebih demokratis karena tidak ada distorsi (kesenjangan antara suara nasional dan jumlah kursi dalam parlemen tanpa adanya suara yang hilang). Semua golongan dalam masyarakat memperoleh peluang untuk menampilkan wakilnya dalam parlemen;
3. Tidak adanya suara yang hilang, sebab kelebihan suara dapat dipindahkan kepada calon lain, sehingga akan terwakilinya golongan minoritas di Badan Pemakilan Rakyat. Sistem ini sangat disenangi oleh partai politik kecil, sebaliknya tidak disukai oleh partai politik yang besar;
4. Karena tidak ada suara yang terbuang atau hilang, maka sistem ini sangat demokratis, yaitu terjaminnya setiap suara yang diberikan akan ada wakilnya di Badan Perwakilan Rakyat;
5. Badan Perwakilan Rakyat akan bersifat nasional.

Kemudian sistem proporsional ini pun memiliki kelemahan atau kerugian, di antaranya adalah:

1. Kurang mendorong partai untuk berintegrasi atau bekerja sama satu sama lain dan memanfaatkan persamaan-persamaan yang ada, tapi cenderung mempertajam perbedaan-perbedaan. Sehingga berakibat pada bertambahnya jumlah partai;

2. Memberikan kedudukan yang kuat pada pimpinan partai menentukan daftar calon;
3. Oleh karena banyaknya partai yang bersaing, maka akan menyulitkan suatu partai untuk meraih suara mayoritas (50% lebih);
4. Dalam segi pembiayaan akan sangat mahal;
5. Hubungan antara para pemilih dengan wakil-wakil rakyat di Badan Perwakilan Rakyat kurang erat, karena dalam pemilihan umum para pemilih hanya memilih partai politik, sehingga 28 kadangkala para pemilih tidak mengetahui siapakah sebenarnya wakil dari daerahnya dalam Badan Perwakilan Rakyat;
6. Kekuasaan partai politik sangat besar, sebab pada akhirnya yang menentukan siapakah calon-calon yang duduk di Badan Perwakilan Rakyat tersebut adalah pimpinan pusat dari partai politik tersebut;
7. Banyaknya partai politik mempersukar terbentuknya pemerintah yang stabil, oleh karena pada umumnya harus mendasarkan diri atas koalisi dari dua partai atau lebih.

Sistem proporsional ada dua, yaitu sistem daftar tertutup dan daftar terbuka. Dalam sistem daftar tertutup, para pemilih harus memilih partai politik dan bukan calon legislatifnya. Sedangkan dalam sistem daftar terbuka, selain memilih gambar parpol para pemilih juga memilih gambar kandidat yang diusung oleh parpol tersebut.³⁶

B. Sistem Proporsional Tertutup dan Terbuka

Melihat situasi Indonesia yang majemuk dengan kompleksitas yang cukup tinggi dalam kehidupan politik masyarakat, maka sudah barang tentu pemilu yang diselenggarakan oleh panitia penyelenggara tidaklah mudah. Dalam perkembangannya, pemilu di Indonesia memiliki dua sistem. Pertama, sistem proporsional tertutup (*closed-list PR*)

³⁶ Budiono, "Menggagas Sistem Pemilihan Umum Sesuai Dengan Sistem Demokrasi Indonesia", *Jurnal Ilmiah Dunia Hukum*, Vol.13 No.1, 2017.

dengan mekanisme pemilihan oleh rakyat hanya pada partai. Cara kerja sistem tersebut adalah pemilih memberikan suaranya hanya dengan mencoblos gambar partai, suara partai untuk kesempatan pertama akan diberikan kepada calon nomor urut teratas. Kedua, sistem proporsional terbuka (*open-list PR*) dengan cara kerja sistem ini, pemilih memilih langsung wakil-wakil legislatifnya.³⁷

Pemilihan umum sudah berlangsung sejak 1955 di Indonesia dengan menggunakan sistem proporsional. Sistem pemilihan proporsional adalah sistem Pemilu dimana kursi yang tersedia di parlemen dibagikan kepada partai-partai politik yang turut dalam Pemilu tersebut sesuai dengan imbangannya suara yang diperolehnya dalam pemilihan yang bersangkutan. Pada dasarnya, kedua model sistem proporsional baik terbuka maupun tertutup pernah diberlakukan dalam sistem Pemilu di Indonesia. Dimana sistem proporsional tertutup digunakan untuk Pemilu 1999 dan 2004, sedangkan sistem proporsional terbuka digunakan untuk Pemilu 2009, 2014 dan 2019.³⁸

Sejak pemilu pertama pada tahun 1955 hingga pemilu akhir Orde Baru pada tahun 1997 sistem pemilu yang digunakan adalah sistem pemilu proporsional dengan varian tertutup (*closed list*), yakni peran parpol dalam pemilu kuat untuk menempatkan calon dan penentuan calon didasarkan pada nomor urut. Sedangkan pada pemilu pertama era Reformasi pada tahun 1999 masih mengadopsi sistem pemilu warisan Orde Baru hanya merubah varian penentuan calon terpilih dengan mengenalkan model *stabbus accord*, yakni kesepakatan antar parpol bila terdapat sisa suara untuk diberikan pada calon dari parpol dengan nomor urut tertentu berdasarkan kesepakatan pimpinan parpol.

³⁷ Pakaya, Risan, Yusril Katili, Firman Latuda, "Sistem Pemilu Proporsional Tertutup Dalam Analisis Pemilu 2024", *Jurnal Analisis Sosial Politik*, Vol. 1, No. 2, 2022.

³⁸ *Ibid.*,

Adapun pemilu tahun 2004 masih menggunakan sistem pemilu proporsional tertutup seperti pada pemilu 1999, dengan menetapkan varian model penentuan kursi berdasarkan perolehan parpol di daerah pemilihan (Dapil) dan penentuan calon terpilih didasarkan pada Bilangan Pembagi Pemilih (BPP). Jika ada calon yang dapat memenuhi 100 % BPP maka calon tersebut secara otomatis ditetapkan menjadi calon terpilih, jika tidak calon yang dapat memenuhi BPP, maka calon terpilih ditentukan berdasarkan daftar nomorurut yang ditentukan oleh partai politik dalam surat suara. Jika masih terdapat sisa kursi dibagikan pada partai politik yang memperoleh sisa suara terbesar (*large remainders*) berturut-turut sampai semua kursi terbagi habis di daerah pemilihan (Dapil).

Sistem pemilu tahun 2004 ini sebenarnya hendak dipertahankan pada pemilu tahun 2009, namun karena model ini diduga memperkuat oligarkhi elit parpol dalam pencalonan, akibatnya proses pencalonan dari nominasi hingga penetapan calon dalam internal parpol rentan dipermainkan dengan harga yang sangat mahal terutama untuk dapat menduduki nomor urut berpotensi terpilih biasanya antara urut 1 hingga 3 dalam list surat suara.

Itulah sebabnya mengapa sistem ini tidak digunakan lagi sejak pemilu tahun 2009 dan memilih sistem pemilu proporsional terbuka (*open list*) berbasis suara terbanyak. Salah satu maksudnya adalah agar caleg terpilih lebih representatif dan legitimasinya jauh lebih kuat karena sudah selayaknya yang berhak mendapat kursi adalah caleg yang memang memperoleh dukungan rakyat yang paling banyak. Model ini juga lebih demokratis, karena yang dijadikan ukuran pemenangnya adalah yang memperoleh suara terbanyak, baik perolehan suara terbanyak mutlak maupun terbanyak sederhana.³⁹

³⁹ Riwanto, Agus. "Korelasi Pengaturan Sistem Pemilu Proporsional Berbasis Suara Terbanyak Dengan Korupsi Politik Di Indonesia", *Jurnal Yustisia*, Vol. 4 No. 1, 2015.

Dalam sistem proporsional tertutup, partai berkuasa penuh, partai menjadi penentu siapa-siapa yang akan duduk di kursi parlemen setelah perolehan suara partai dikonversikan ke jumlah kursi. Namun demikian sistem pemilu proporsional tertutup dianggap mampu meminimalisir politik uang, spektrumnya dapat menekan biaya pemilu yang cenderung mahal. Pelaksanaan sistem proporsional terbuka membuat pemilu mahal.

Sistem proporsional tertutup memiliki model surat suara pileg yang berbeda (hanya memuat gambar parpol) dan akan berdampak pada proses penghitungan dan rekapitulasi di TPS yang tidak akan lagi memerlukan waktu hingga 16-24 jam, melainkan cukup 5 hingga 7,5 jam dengan asumsi proses penghitungan dan rekapitulasi setiap entitas surat suara memakan waktu 1 hingga 1,5 jam. Jika demikian, maka kegiatan penghitungan dan rekapitulasi dapat berakhir maksimal pukul 21.00.⁴⁰

Sistem proporsional terbuka merupakan sistem pemilu yang memberikan akses masyarakat untuk memilih sendiri caleg yang didukungnya. Mempunyai derajat keterwakilan yang tinggi serta memiliki tingkat keadilan yang tinggi untuk caleg peserta pemilu. Ada kelebihan dan kelemahan sistem pemilu proporsional terbuka dengan suara terbanyak memiliki kelebihan yang membuat masyarakat untuk dapat melihat serta menyeleksi caleg-caleg yang tampil untuk dipilih oleh masyarakat sehingga dampaknya masyarakat dapat lebih selektif dan rasional di dalam memilih caleg yang didukung.⁴¹

Menurut Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 ayat 27 Pemilu itu adalah sarana untuk memilih wakil-wakil rakyat untuk anggota DPR, DPRD provinsi, DPRD kabupaten/kota, perseorangan untuk Pemilu anggota DPD, dan pasangan calon untuk Presiden dan Wakil Presiden. Sedangkan, dalam pemilu

⁴⁰ Pakaya, Risan, Yusril Katili, Firman Latuda, "Sistem Pemilu Proporsional Tertutup Dalam Analisis Pemilu 2024", *Jurnal Analisis Sosial Politik*, Vol. 1, No. 2, 2022.

⁴¹ Mashad, Dhururudin. *Reformasi Sistem Pemilu dan Peran Sospol*, cet. ke-1, Jakarta: GramediaWidiaswara, 1998.

proporsional terbuka, si pemilih tidak hanya bisa memilih partai yang menjadi pilihan mereka, tetapi kandidat yang diusung di dalam partai tersebut. Akan tetapi di dalam sistem daftar terbuka, setiap partai boleh mengusung lebih dari satu kandidat sehingga bisa mengakibatkan persaingan antar-sesama di dalam satu partai.

C. Kelebihan dan Kekurangan Sistem Proporsional Tertutup

Sistem pemilu proporsional tertutup dianggap mampu meminimalisir politik uang, spektrumnya dapat menekan biaya pemilu yang cenderung mahal. Kelebihan proporsional tertutup adalah bahwa masyarakat cukup memilih partai dan partai yang akan mengirimkan kader-kader terbaiknya ke parlemen, sebab partai tahu betul siapa kader yang punya kapasitas, integritas dan narasi *structural* dan kultural.⁴²

Adapun kelebihan sistem proporsional tertutup lainnya adalah memudahkan negara secara teknik pelaksanaan pemilu, mulai dari jam kerja dari penyelenggara dapat berkurang sehingga pelaksanaan pemilu berkesesuaian dengan HAM yang tetap terpenuhi, serta tidak terlalu memakan biaya yang besar. Sistem proporsional tertutup dianggap lebih menjamin penguatan organisasi partai politik, diselenggarakannya pendidikan politik di kalangan *grassroot* (masyarakat), khususnya pada detik-detik menjelang kampanye, parpolakan melakukan seleksi kandidat dengan berbasis pada kualitas dan kapasitas (bobot, bibit dan bebet) kader mereka. Semua ini dinilai sebagai keuntungan dari sistem proporsional tertutup.⁴³

Penggunaan anggaran pada sistem pemilu proporsional tertutup dapat dibilang cukup lebih kecil dibandingkan dengan proporsional terbuka, hal itu dapat dilihat dari kertas

⁴² Budiono, "Menggagas Sistem Pemilihan Umum Sesuai Dengan Sistem Demokrasi Indonesia", *Jurnal Ilmiah Dunia Hukum*, Vol.13 No.1, 2017.

⁴³ Halim, Abd. "Dampak Sistem Proporsional Terbuka Terhadap Perilaku Politik (Kasus Masyarakat Sumenep Madura Dalam Pemilihan Legislatif 2014)", *Jurnal Humanity*, Vol. 9, No. 2, 2014.

surat suara. Pada tahun 2019 untuk pemilihan anggota DPR dan DPRD surat suaranya menggunakan desain portrait atau vertikal dengan ukuran 51 cm × 82 cm. Ukuran tersebut hampir sama dengan satu setengah kali ukuran halaman koran. Sedangkan untuk surat suara Pilpres berukuran 22 cm × 31 cm atau sedikit lebih besar dari ukuran kertas A4 dengan desain *landscape* atau horizontal. Ukuran surat suara yang super besar itu tidak lepas dari banyaknya jumlah partai yang berpartisipasi dalam Pemilu 2019, ukuran kertas tersebut berpotensi menjadi lebih besar lagi apabila pada Pemilu 2024 nanti jumlah partai yang ikut dalam kontestasi lebih dari 16 Parpol.

Apabila sistem pemilu yang semula dengan daftar terbuka diubah menjadi daftar tertutup yaitu hanya dengan memilih gambar parpol saja dengan asumsi peserta Pemilu sebanyak 16 Parpol maka ukuran kertas untuk Pemilu DPR, DPRD Provinsi dan Kabupaten/Kota dapat direduksi menjadi sekitar 600%. Sebagai gambaran, bila jumlah pemilih dalam DPT sekitar 190 juta maka jumlah surat suara yang dicetak secara keseluruhan ada 970 milyar lembar termasuk cadangan. Sedangkan anggaran yang digunakan untuk memproduksi surat suara Pemilu 2019 sebesar lebih dari Rp 603,34 miliar. Dengan berubahnya ukuran kertas surat suara Pileg yang kurang lebih seukuran kertas surat suara Pilpres maka biaya pengadaan keseluruhan surat suara Pemilu serentak dapat dihemat sebesar 38%. Sistem proporsional daftar tertutup berkontribusi pada efisiensi pengadaan surat suara dengan selisih (hemat) sebesar Rp. 407.222.250.000,-⁴⁴

Sistem proporsional tertutup juga memiliki kelemahan-kelemahan. Di antaranya, mengunci rapat kanal partisipasi publik yang lebih besar, serta menjauhkan akses hubungan antara pemilih dan wakil rakyat, sehingga sering kali pasca pemilu menjadi rentetan akumulasi kekecewaan publik. Kelemahan lainnya, membuat komunikasi politik tidak berjalan dan kesempatan calon terpilih menjadi lebih tidak adil, dan juga

⁴⁴ Pakaya, Risan, Yusril Katili, Firman Latuda, "Sistem Pemilu Proporsional Tertutup Dalam Analisis Pemilu 2024", *Jurnal Analisis Sosial Politik*, Vol. 1, No. 2, 2022

terjadi krisis calon anggota legislatif yang tidak bisa dielakkan, karena dengan sudah dapat diprediksi siapa yang akan terpilih, berakibat sedikit yang berminat dan/atau serius mau menjadi caleg. Juga termasuk sebagai sisi lemahnya proporsional tertutup adalah, partai berkuasa penuh menjadi penentu siapa-siapa yang duduk di kursi parlemen setelah perolehan suara partai dikonversikan ke jumlah kursi.⁴⁵ Dengan demikian dalam sistem proporsional tertutup, partai berkuasa penuh, partai menjadi penentu siapa-siapa yang akan duduk di kursi parlemen setelah perolehan suara partai dikonversikan ke jumlah kursi.

Sistem proporsional tertutup bukanlah wahyu suci dari langit yang tanpa noda. Justru, melalui sistem ini ada pula praktik-praktik *money politics* dilanggengkan. Setiap pemilihan nomor urut calon legislatif menjadi ajang praktik *money politics* di internal partai. Ditambah lagi, munculnya “raja-raja kecil” yang direpresentasikan oleh pemimpin-pemimpin partai politik. Sebagai “raja” di istananya (Parpol), para elite ini memegang peranan yang sangat dominan, terlebih dalam menentukan calon-calon legislatif yang harus diusung oleh rakyat. Kekuasaan oligarkis semakin mengakar di dalam tubuh partai politik, dan cita-cita demokratis pun memudar.⁴⁶

D. Kelebihan dan Kekurangan Sistem Proporsional Terbuka

Sistem proporsional terbuka dalam pemilihan umum (Pemilu) sebagaimana diatur dalam Pasal 168 ayat (2) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2007 tentang Pemilihan Umum (UU Pemilu) memiliki derajat keterwakilan yang baik karena pemilih bebas memilih wakilnya yang akan duduk di legislatif secara langsung dan dapat terus mengontrol orang yang dipilihnya.⁴⁷ Kelebihan sistem ini membuat masyarakat untuk dapat melihat

⁴⁵ <https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=19011>). (diakses pada tanggal 9 Juli 2023, Pukul 14.00 Wib)

⁴⁶ Hadiate, <https://politik.kompasiana.com>).(diakses pada tanggal 9 Juli 2023, Pukul 14. 30 wib)

⁴⁷ <https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=18859>).(diakses pada tanggal 10 Juli 2023, Pukul 16.00 wib)

serta menyeleksi caleg-caleg yang tampil untuk dipilih oleh masyarakat sehingga dampaknya masyarakat dapat lebih selektif dan rasional di dalam memilih caleg yang didukung.

Harapan dari sistem proporsional daftar terbuka adalah pemilih tidak lagi memilih kucing dalam karung, karena pemilih tahu identitas sekaligus *track record*, sehinggaketika terpilih nanti, antara pemilih dan wakil terpilih terjalin hubungan politik yang dapat dipertanggung jawabkan (*accountable political relationship*).⁴⁸ Adapun kelebihan proporsional terbuka adalah siapa yang akan duduk di parlemen memang sepenuhnya bergantung pada rakyat, bukan partai. Sistem proporsional terbuka menjamin dan memastikan suara rakyat menjadi penentu siapa-siapa saja yang akan duduk di parlemen. Alokasi nilai-nilai secara otoritatif dari partai kembali nampak. Pada opsi sistem proporsional terbuka, pemungutan suara dirancang berjalan sama seperti pemilu-pemilu sebelumnya. Pemegang hak suara dapat memilih partai politik dan calon anggota legeslatifnya secara bebas. Penentuan caleg yang meraih kursi di lembaga legeslatif ditentukan oleh besaran suara yang diperoleh saat pemungutan suara.⁴⁹ Adapun kelemahan dari sistem proporsional tertutup ini di antaranya, biaya kampanye yang menjadi mahal, integritas calon dan pemilih dipertaruhkan dengan maraknya *money politic*, polarisasi politik, politik identitas, dan biaya yang dikeluarkan oleh negara terhitung cukup banyak. Dengan sistem ini juga, hanya memungkinkan untuk calon yang memiliki modal besar yang bisa kompetitif dalam pemilu dan bahkan meski bukan kader partai yang dekat dengan partainya asal memiliki modal bisa bertarung dalam pemilu.

⁴⁸ Hilmawan, Hilal. "Implementasi Sistem Pemilu Terhadap Keterwakilan Perempuan Dalam Parlemen Di Negara Indonesia Dan Australia," *Jurnal Aspirasi*, Vol. 9, No. 2, 2019.

⁴⁹ Budiono, "Menggagas Sistem Pemilihan Umum Sesuai Dengan Sistem Demokrasi Indonesia", *Jurnal Ilmiah Dunia Hukum*, Vol.13 No.1, 2017

Pada tahun 2014 pemilu dengan sistem proporsional terbuka diperkirakan biaya kampanye jauh lebih besar dibandingkan dengan pemilu tahun 2009, yakni pada tahun 2009 asumsi sekitar 3,3 miliar dan pada tahun 2014 naik mencapai 4,5 miliar dan hanya orang-orang mampu yang bisa bersaing dengan modal sebesar itu. Pusat Kajian Politik Universitas Indonesia (PUSKAPOL UI) mencatat lebih dari separuh caleg yang bertarung pada Pemilu 2014 (58.86%) adalah pengusaha atau profesional. Pada tahun 2019 biaya kampanye para caleg pun diperhitungkan mencapai belasan miliar untuk anggaran alat kampanye dan lain-lain dengan tujuan merebut hati rakyat.⁵⁰

Kelemahan lain dalam sistem ini adalah dalam satu partai, persaingan kandidat antar partai, dan persaingan kandidat antar daerah pemilihan dalam merebut kursi diparlemen yang terbatas yang memungkinkan untuk adanya upaya *money politic* dari masing-masing kandidat untuk merebut simpati rakyat. Realitasnya sistem proporsional terbuka (*open list*) dengan berbasis suara terbanyak melahirkan melahirkan model kompetisi antar calon yang tak sehat dan hanya bertujuan meraup suara sebanyak-banyaknya dari pemilih dengan mengandalkan pada uang dan popularitas. Itulah mengapa kecurangan pemilu dengan sistem ini lebih didominasi oleh politik uang (*money politic*) dalam berbagai varian mulai dari, pemberian uang tunai, pemberian pulsa, pembagian polis asuransi, pembagian sembako, hingga perbaikan infrastruktur publik oleh calon untuk meraih simpati konstituen menjelang pemilu.⁵¹ Akibatnya sistem pemilu ini menjadi pemilu yang sangat mahal dalam sejarah pemilu di Indonesia jika dibandingkan dengan sistem pemilu proporsional tertutup.

⁵⁰ Muhtadi, Burhanuddin. "Politik Uang Dan New Normal Dalam Pemilu Paska-Orde Baru," *Jurnal Antikorupsi Integritas*, Vol. 5, No. 1, 2019.

⁵¹ Riwanto, Agus. "Korelasi Pengaturan Sistem Pemilu Proporsional Berbasis Suara Terbanyak Dengan Korupsi Politik Di Indonesia", *Jurnal Yustisia*, Vol. 4 No. 1, 2015.

Kelemahan dari sistem pemilu proporsional terbuka juga, membuat lemahnya kontrol partai terhadap kandidat dan menghambat kader ideologis partai. Dalam sistem proporsional terbuka memiliki biaya politik tinggi yang diperlukan untuk mencalonkan diri sebagai calon *legislative* dalam pemilu juga berimbas pada semakin meningkatnya kasus korupsi yang terjadi di Indonesia.⁵²

Sistem proporsional terbuka yang awalnya bertujuan menghilangkan jarak pemilih dan kandidat wakil rakyat, ternyata memunculkan jarak antara pemilih dan kandidat wakil rakyat yang melemahkan posisi partai politik. Partai politik tidak lagi fokus mengejar fungsi asasinya sebagai sarana penyalur pendidikan dan partisipasi politik yang benar. Partai politik tidak lagi fokus mengejar fungsi sebagai penyalur, pendidikan dan partisipasi politik yang benar. Partai politik tidak lagi berupaya meningkatkan kualitas program-programnya yang mencerminkan ideologi partai melainkan hanya sekedar untuk mencari fokus kandidat-kandidat yang dapat menjadi magnet untuk meraih suara terbanyak. Di sinilah letak pelemahan partai politik itu terjadi secara struktural. Partai tidak lagi fokus membina kader-kader muda secara serius untuk kepentingan jangka panjang ideologi partai melainkan fokus mencari jalan pintas dengan memburu kader-kader populer berkemampuan finansial untuk mendanai kebutuhan partai. Keterpilihan suara terbanyak yang diusung oleh sistem proporsional terbuka secara langsung telah mengubah medan permainan pemilu yang seharusnya menjadi medan pertarungan program gagasan atau ide menjadi pertarungan orang-orang terkenal dan berkemampuan finansial dikarenakan kader terkenal dan berkemampuan finansial ini menjadi magnet dari partai demi meraih suara terbanyak.⁵³

⁵² Pakaya, Risan, Yusril Katili, Firman Latuda, "Sistem Pemilu Proporsional Tertutup Dalam Analisis Pemilu 2024", *Jurnal Analisis Sosial Politik*, Vol. 1, No. 2, 2022.

⁵³ <https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=19011>). (diakses pada tanggal 12 Juli 2023, Pukul 17.00 Wib)

Dalam sistem proporsional terbuka, rakyat berdaulat penuh. Namun realitas kondisi masyarakat yang masih lapar dan miskin, cenderung memilih wakil pemilik modal dan berduit dengan mengabaikan soal fatsun politik, moralitas, apalagi kapasitas. Akibatnya sistem proporsional terbuka justru melahirkan wakil rakyat karbitan yang masih belajar, belum teruji dan sebagian bukan kader terbaik partai sehingga terpilih wakil yang gagal menjaga pintu (*gate keepers*) moral dan tanggung jawab. Alih-alih memperjuangkan rakyat, fungsi pengawasanpun tidak maksimal. Selain itu konsekuensi proporsional terbuka adalah terjadinya persaingan yang kurang sehat (politik destruktif) antar caleg dalam satu partai, kontestasi sesama caleg internal satu partai dan bukan dengan partai lain.⁵⁴

Pada tabel berikut ini dapat dijelaskan perbandingan antara sistem proporsional terbuka dan tertutup:

No	Instrumen Pemilu	Kelebihan Sistem Proporsional Terbuka	Kelebihan Sistem Proporsional Tertutup
1	Mekanisme Pencalonan	Dicalonkan parpol, daftar terbuka. Partai dianggap penting pada saat proses pencalonan semata, setelah itu para calon anggota legislatif cenderung bergerak sendiri-sendiri, merasa tidak terikat pada kontrol partai politik. Caleg tidak merasa harus ikut pendidikan politik karena mengandalkan kepentingan personal.	Dicalonkan parpol, daftar tertutup. Partai dapat mengontrol kandidat yang akan dicalonkan sejak pendaftaran, masa kampanye, dan setelah pemilihan. Partai melakukan pendidikan politik kepada kader-kadernya sejak masa perekrutan anggota, kaderisasi, dan akan bisa menentukan siapa saja yang layak menjadi perwakilan partai di DPR/DPRD

⁵⁴ Budiono, "Menggagas Sistem Pemilihan Umum Sesuai Dengan Sistem Demokrasi Indonesia", Jurnal Ilmiah Dunia Hukum, Vol.13 No.1, 2017

No	Instrumen Pemilu	Kelebihan Sistem Proporsional Terbuka	Kelebihan Sistem Proporsional Tertutup
2	Kemudahan teknis Pemilu	Penyelenggaraan Pemilu lebih melelahkan dan menyebabkan banyaknya petugas pemilihan yang sakit bahkan meninggal dunia	Pemilu lebih sederhana dan memudahkan penyelenggara Pemilu dalam menjalankan prosesnya
3	Metode Pemberian suara	Memilih satu parpol dan/satu calon. Pemilih memilih secara langsung Caleg, namun tidak dapat menilai secara detail Caleg yang dipilihnya, Caleg hanya mengandalkan popularitas semata, tanpa harus memahami program, ideologi dan cita-cita partai politik	Memilih satu parpol. Pemilih memilih melalui partai, partai yang akan memilih para caleg secara selektif dan disesuaikan dengan program, ideologi, dan cita-cita partai politik
4	Formula perolehan kursi dan penetapan calon	Proporsional dan suara terbanyak. Populisme perorangan karena orang-orang mementingkan dirinya sendiri untuk dapat meraih dukungan. Tidak ada lagi kepentingan bersama sebagaimana tujuan partai politik karena kompetisi terjadi di internal partai	Proporsional dan nomor urut. Partai politik dapat mengarahkan kader-kader partainya yang akan ikut dalam Pemilu sehingga semua orang bergotong royong memenangkan program partai.
5	Kampanye	Kampanye diorganisir oleh perorangan Caleg. Sehingga Partai Politik tidak dapat	Kampanye diorganisir oleh Partai Politik. Sehingga Partai politik dapat

No	Instrumen Pemilu	Kelebihan Sistem Proporsional Terbuka	Kelebihan Sistem Proporsional Tertutup
		mengontrol materi kampanye. Karena ketika Caleg ditetapkan oleh Parpol, maka Caleg bergerak sendiri-sendiri menggunakan segala cara untuk mengumpulkan massa agar memilih dirinya.	mengontrol materi kampanye, dan hal-hal yang menjadi tujuan utama partai untuk disosialisasikan ke masyarakat sebagai program utama partai.
6	Kontrol Pemerintah terhadap Pendanaan dan Keuangan Parpol	Pemerintah kesulitan mengontrol dana parpol dan biaya pemilu. Karena biaya masing-masing Caleg ini tidak pernah dilaporkan kepada KPU dan tidak pernah dibuka secara jujur atau tidak akurat.	Pemerintah akan lebih mudah mengontrol dana keuangan partai politik peserta Pemilu sebagaimana UU Pemilu. Hal ini sudah ditentukan secara jelas di undang-undang mengenai keuangan Parpol. Ada sanksi bagi Parpol yang tidak melaporkan keuangannya.
7	Kontrol Parpol dalam Pembiayaan Kampanye	Partai Politik tak dapat mengontrol biaya kampanye akibatnya marak pembelian suara (<i>vote buyer</i>) ke para pemilih secara massif. Hal ini melahirkan anggota legislatif yang korup dan tidak sesuai dengan tujuan utama menjadi anggota legislatif.	Partai politik akan lebih dapat mengontrol biaya kampanye dan tidak terjadi pembelian suara (<i>vote buyer</i>) secara masif.
8	Keterwakilan Perempuan	Caleg perempuan kurang mendapatkan	Caleg perempuan lebih banyak

No	Instrumen Pemilu	Kelebihan Sistem Proporsional Terbuka	Kelebihan Sistem Proporsional Tertutup
		kursi. Karena kuota 30% perempuan dalam daftar calon tetap di surat suara dan setiap 3 daftar calon terdapat 1 Caleg perempuan (<i>zipper system</i>) tidak berguna. Karena Caleg dipilih berdasarkan suara terbanyak bukan nomorurut	mendapatkan kursi. Karena kuota 30% perempuan dalam daftar calon tetap di surat suara dan setiap 3 daftar calon terdapat 1 Caleg perempuan (<i>zipper system</i>) berguna. Karena Caleg dipilih berdasarkan nomorurut.
9	Praktik PolitikUang	Politik Uang Tinggi.Karena Caleg diutamakan bermodal uang besar dan populer. Caleg dituntut mengeluarkan biaya untuk kampanye. Sehingga hanya Caleg yang kaya dan punya modal besar yang bisa terpilih.	Politik Uang Rendah. Karena Caleg tidak dituntut untuk memiliki dana karena kampanye sebab pengorganisasian kampanye menjadi tanggung jawab partai. Hal ini memberikan kesempatan secara adil kepada Caleg yang memiliki kemampuan finansial terbatas namun mampu memperjuangkan kepentingan partai politik.
10	Kecurangan Pemilu	Kecurangan pemindahan suara antar Caleng di internal partai Politik marak terjadi. Karena tidak hanya terjadi antara Caleg dan pemilih, namun juga kepada penyelenggara, seperti pemindahan	Kecurangan pemindahan suara antar Caleg di internal partai politik dapat dihindari karena yang dipilih adalah partai politik

No	Instrumen Pemilu	Kelebihan Sistem Proporsional Terbuka	Kelebihan Sistem Proporsional Tertutup
		suara partai kesuara Caleg. Hal ini tentu dilakukan dengan imbal balik/korupsi antara penyelenggara dan Caleg.	
11	Sengketa Pemilu	Meningkatnya tingkat kecurangan dalam Pemilu, menyebabkan sengketa di Mahkamah Konstitusi begitu banyak karena banyaknya kecurangan yang terjadi pada saat proses pemilihan	Sengketa pemilihan dapat diminimalisir karena dibatasi pada suara partai.
12	Sistem Kepartaian	Peran Partai Lemah. Proporsional terbuka akan menghindari oligarki partai politik dalam proses Pemilu. Namun demikian justru melahirkan oligarki yang mengandalkan kekuatan modal dan jaringan personal keluarga. Hal ini terlihat dari pejabat akan menunjuk anggota keluarga pejabat untuk maju dalam pencalonan DPR/DPRD. Begitu juga dengan oligarki modal yang hanya yang punya dana	Peran Partai Kuat. Dengan proporsional tertutup kekuatan elit partai akan menguat seiring dengan peranan partai politik yang dominan dalam pemilihan umum, partai akan menyaring dan menentukan arah anggota DPR/DPRD yang terpilih dalam menjalankan program kebijakan partai.

No	Instrumen Pemilu	Kelebihan Sistem Proporsional Terbuka	Kelebihan Sistem Proporsional Tertutup
		besar bisa maju sebagai caleg dan terpilih.	
13	Ideologi Parpol	Ideologi Parpol Lemah. Karena keterpilihan Caleg hanya berdasarkan popularitas dan modal uang bukan berbasis program dan ideologi Parpol.	Ideologi Parpol Kuat. Karena keterpilihan Caleg tidak berdasarkan popularitas dan modal uang, namun berbasis program dan ideologi Parpol.
14	Identitas Kepartaian/ <i>Party-ID</i>	Identitas Kepartaian/ <i>party-ID</i> lemah. Pemilih tak terikat secara psikologis dengan Partai Politik. Karena pemilih dalam memilih Caleg tidak mempertimbangkan logo dan Gambar Partai Politik, namun lebih cenderung memilih photo dan nama Caleg.	Identitas Kepartaian/ <i>party-ID</i> lemah. Pemilih terikat secara psikologis dengan Partai Politik tinggi. Karena pemilih dalam memilih Caleg tidak mempertimbangkan photo dan nama Caleg, namun dipaksa untuk memilih logo dan Gambar Partai Politik.
15	Biaya Pemilu	Mahal karena KPU harus mencetak surat suara berbeda setiap pada setiap Daerah Pemilihan (Dapil).	Murah karena KPU hanya mencetak surat suara satu daerah pemilihan (dapil) untuk seluruh Indonesia
16	Konflik Internal Parpol	Konflik internal sesama anggota partai marak terjadi, dimulai sejak tahap penentuan nomor urut, tahap kampanye, tahap pencoblosan, penghitungan	Konflik dapat diminimalisir karena kemungkinan hanya terjadi pada saat penentuan nomor urut di internal Parpol yang dapat dilakukan dengan

No	Instrumen Pemilu	Kelebihan Sistem Proporsional Terbuka	Kelebihan Sistem Proporsional Tertutup
		suara, dan bahkan saat penentuan Caleg terpilih di KPU dan sengketa di Mahkamah Konstitusi.	kontrol ketat di internal partai politik dan publik dalam mendorong demokratisasi internal partai politik.

Berdasarkan argumentasi dan matrik perbandingan di atas, maka norma-norma pada Pasal 168 ayat (2) khususnya kata “terbuka” dan tindak lanjut operasionalnya yaitu pada frasa “jumlah nilai terbanyak” dalam Pasal 420 huruf c dan d, Pasal 422, Pasal 426 ayat (3), serta norma terkait penempatan nama calon legislatif pada Pasal 342 ayat (2), Pasal 353 ayat (1) huruf b, dan Pasal 386 ayat (2) huruf b UU Pemilu telah secara jelas dan terang bertentangan dengan norma konstitusi sebagaimana terkandung dalam Pasal 1 ayat (1), Pasal 18 ayat (3), Pasal 19 ayat (1) dan Pasal 22E ayat (3) UUD 1945 karena tidak pernah menyebutkan secara jelas atau terang benderang bahwa Pemilu Anggota DPR, DPRD dilakukan dengan Proporsional Terbuka.

Dinyatakan frasa “terbuka” dalam Pasal 168 ayat (2) UU Pemilu bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat makna frasa “proporsional” dalam Pasal 168 ayat (2) harus dimaknai “proporsional tertutup” sebagaimana penjawantahan Pasal 22 E ayat (3) UUD 1945. Sebagai tindak lanjut dari bentuk proporsional tertutup seharusnya frasa-frasa dalam Pasal 342 ayat (2), Pasal 353 ayat (1) huruf b, Pasal 386 ayat (2) huruf b, Pasal 420 huruf c dan d, Pasal 422, dan Pasal 426 ayat (3) UU Pemilu haruslah menyesuaikan dari bentuk proporsional tertutup tersebut. Oleh karena itu beberapa frasa pada norma-norma tersebut haruslah dinyatakan tidak berlaku.

Oleh karena itu frasa “nomor urut dan nama calon anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD kabupaten/kota untuk setiap daerah pemilihan” pada Pasal 342 ayat (2) UU

Pemilu bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat sehingga Pasal 342 ayat (2) berbunyi “Surat suara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 341 ayat (1) huruf b untuk calon anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD kabupaten/kota memuat tanda gambar partai politik”. Hal ini dikarenakan jika Pemilu berdasarkan proporsional tertutup maka tidak ada lagi nomor urut dan nama anggota calon anggota DPR dan DPRD provinsi, kabupaten/kota di surat suara. Oleh karena itu frasa tersebut menjadi beralasan untuk dinyatakan bertentangan dengan konstitusi dan dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Sejalan dengan makna proporsional tertutup maka frasa “dan/atau nama calon anggota DPR, DPRD provinsi, DPRD kabupaten/kota untuk Pemilu anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota” pada Pasal 353 ayat (1) huruf b UU Pemilu juga harus dihilangkan sehingga tersebut berbunyi “pemberian suara untuk pemilu dilakukan dengan cara: mencoblos satu kali pada nomor atau tanda gambar partai politik”. Hal ini dikarenakan jika Pemilu berdasarkan proporsional tertutup maka tidak ada lagi nama calon anggota DPR dan DPRD provinsi, kabupaten/kota untuk Pemilu anggota DPR dan DPRD provinsi, kabupaten/kota di surat suara. Sehingga beralasan frasa tersebut haruslah ditiadakan dan dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Selanjutnya, agar konsisten dengan surat suara yang tidak mencantumkan nama caleg maka frasa “dan/atau nama calon anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota berada pada kolom yang disediakan” pada Pasal 386 ayat (2) huruf b UU Pemilu juga harus ditiadakan, sehingga pasal tersebut berbunyi, “suara untuk Pemilu anggota DPR, DPRD Provinsi/Kab. Kota dinyatakan sah apabila: tanda coblos pada nomor atau tanda gambar partai politik”. Hal ini dikarenakan jika Pemilu berdasarkan proporsional tertutup maka tidak ada lagi nama calon anggota DPR, DPRD provinsi, kabupaten/kota

di kolom surat suara, oleh karena itu frasa tersebut haruslah ditiadakan dan dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum.

Dengan demikian frasa “jumlah nilai terbanyak” pada Pasal 420 huruf c harus dinyatakan bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai sepanjang tidak dimaknai: “hasil pembagian sebagaimana dimaksud pada huruf b diurutkan berdasarkan nomor urut”. Dan huruf d menjadi tidak relevan lagi sehingga harus dinyatakan bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat. Hal ini dikarenakan jika Pemilu berdasarkan proporsional tertutup maka tidak ada lagi “jumlah nilai terbanyak” atau calon anggota legislatif dengan perolehan suara terbanyak karena yang dipilih/dicoblos adalah gambar/logo partai politik peserta Pemilu. Sehingga beralasan frasa tersebut haruslah ditiadakan.

Frasa “ditetapkan 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” dalam Pasal 422 juga harus dimaknai dengan proporsional tertutup sehingga Pasal 422 UU Pemilu berbunyi, “Penetapan calon terpilih anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota dari Partai Politik Peserta Pemilu didasarkan pada perolehan kursi Partai Politik Peserta Pemilu di suatu daerah pemilihan”. Hal ini dikarenakan jika Pemilu berdasarkan proporsional tertutup maka tidak ada lagi “jumlah nilai terbanyak” calon anggota DPR dan DPRD kabupaten/kota sehingga penetapan calon terpilih diurutkan berdasarkan urutan calon yang ditetapkan oleh partai politik. Dengan demikian menjadi beralasan frasa tersebut haruslah dihilangkan.

Demikian juga frasa “berdasarkan perolehan suara calon terbanyak berikutnya” dalam Pasal 426 ayat (3) juga harus dimaknai dengan proporsional tertutup sehingga Pasal 426 ayat (3) UU berbunyi, “Calon terpilih anggota DPR, DPRD Provinsi,

dan DPRD kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diganti oleh KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota dengan calon dari daftar calon tetap Partai Politik Peserta Pemilu yang sama di daerah pemilihan tersebut". Hal ini dikarenakan jika Pemilu berdasarkan proporsional tertutup maka tidak ada lagi yang memperoleh suara terbanyak karena yang memperoleh suara adalah partai politik, dengan demikian menjadi beralasan frasa tersebut haruslah dihilangkan.

E. Proporsional Terbuka Bukan Alasan dari Terpilihnya Anggota DPR dan/atau DPRD yang Tidak Kompeten dan Tidak Berkualitas

Menurut Pasal 29 ayat (1) UU Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Partai Politik melakukan rekrutmen terhadap warga negara Indonesia untuk menjadi bakal calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Dalam melakukan proses rekrutmen yang baik, warga masyarakat harus membuktikan bahwa proses rekrutmen yang baik yang disertai dengan pendampingan Dewan Pimpinan Partai sebagai struktur partai politik, dapat menghasilkan kinerja anggota legislatif yang baik, bukan dengan mengubah sistem pemilu terbuka menjadi sistem proporsional tertutup.

Contoh dari hasil proses rekrutmen yang baik terlihat dari kinerja DPRD Provinsi DKI Jakarta yang telah banyak melakukan fungsi pengawasan terhadap Pemerintah Provinsi DKI Jakarta dalam hal pelaksanaan Formula E, kinerja BUMD, peningkatan kesejahteraan masyarakat, pengadaan air bersih, pembangunan infrastruktur, serta menerima 991 aspirasi dan 69 aduan untuk semester 1 tahun 2022; menyelesaikan 1.935 aduan pada tahun 2021 dan menyelesaikan 2125 aduan pada tahun 2020. Terlihat juga DPRD Kota Bandung melaksanakan tugasnya dengan baik dengan kritik terhadap pelaksanaan *e-budgeting* APBD Pemerintah Kota Bandung, kritik terhadap penanganan banjir, dan memperjuangkan rancangan peraturan daerah (raperda) yang berkaitan dengan kesehatan. Dengan dasar ketentuan di atas, maka tanggung jawab untuk memastikan

calon anggota legislatif yang berkualitas berada di tangan partai politik. Oleh karenanya, alasan yang logik yang menyatakan buruknya sistem proporsional terbuka, yang mengakibatkan terpilihnya orang yang tidak kompeten adalah alasan yang tidak valid.

F. Proporsional Tertutup tidak Menjamin Ketidakadaan Polarisasi danPenggulangan Massa

Pemilu yang dilakukan secara proporsional terbuka akan menimbulkan keberadaan polarisasi dan penggalangan massa yang mengoyak rasa kesatuan dan persatuan masyarakat. Namun, tidak ada jaminan bahwa penyelenggaraan pemilu dengan sistem proporsional tertutup maka isu polarisasi dan penggalangan massa akan teratasi. Sebab, sistem tidak memberi penjelasan mengapa sistem proporsional tertutup akan menjawab kekhawatirannya. Hal tersebut terlihat selama masa persidangan pengujian judicial review diterangkan beberapa ahli bahwa pada masa pemberlakuan proporsional tertutup terdapat juga penggalangan massa yang masif, namun bedanya pada saat era pemberlakuan proporsional tertutup, hasil galangan massa diberi kepada para elit partai politik sedangkan pada era pemberlakuan proporsional terbuka hasil galangan massa diberi pada rakyat guna mendapatkan suara. Seperti penjelasan ahli I Gusti Puthu Artha, yang mana merupakan mantan anggota KPU pusat, bahwa pemberlakuan dari sistem proporsional tertutup tidak menjamin pemilu yang bebas dari politik uang, fakta menunjukkan bahwa politik uang sudah marak sejak zaman orde baru yang pada kala itu masih memberlakukan sistem proporsional tertutup. Maka dari itu, perubahan sistem pemilu bukan merupakan faktor yang perlu di ubah demi menjamin bebasnya pelaksanaan pemilu dari polarisasi ataupun penggalangan massa.

G. Sistem Pemilu Proporsional Tertutup Melanggar Hak Asasi Manusia danHukum Internasional

Terurai dalam Pasal 25 huruf (b) *International Convention on Civil and Political Rights* (ICCPR) yang mana sudah diratifikasi

oleh Indonesia Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant on Civil and Political Rights* bahwa:

“Every citizen shall have the right and the opportunity, without any of the distinctions mentioned in article 2 and without unreasonable restrictions to vote and to be elected at genuine periodic elections which shall be by universal and equal suffrage and shall be held by secret ballot, guaranteeing the free expression of the will of the electors.”

Sebagaimana diatur dalam Pasal 27 *Vienna Convention on the Law of Treaties* (VCLT) berbunyi: negara tidak boleh menjustifikasikan kegagalan untuk melakukan komitmen yang sudah diperjanjikan dalam perjanjian internasional dengan alasan ketentuan hukum internalnya. Maka dari itu Indonesia tidak boleh melanggar ketentuan Pasal 25 ayat (2) ICCPR dengan alasan hukum domestik Indonesia yang mewajibkan pelanggaran tersebut. Walaupun Indonesia belum memasuki tahap aksesi dan ratifikasi VCLT, ketentuan VCLT merupakan sebuah hukum internasional kebiasaan (*Customary International Law*) yang berarti ketentuan VCLT wajib ditaati walaupun belum diratifikasi Indonesia.

Pasal 43 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (UU HAM) yang menyatakan:

“Setiap warga negara berhak untuk dipilih dan memilih dalam pemilihan umum berdasarkan persamaan hak melalui pemungutan suara yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.”

Maka Jika diberlakukan sistem pemilu proporsional tertutup maka hak setiap warga untuk dipilih dalam pemilihan umum secara langsung akan ditiadakan karena yang akan dipilih hanyalah partai politiknya, dan partai politiknya lah yang akan memilih siapa yang dapat mewakilkan mereka sebagai anggota legislatif.

H. Penerapan Sistem proporsional tertutup merupakan pelanggaran asas- asas pemilu LUBER JURDIL dan pembangkangan terhadap prinsip demokrasi karena melahirkan otoritarianisme elite partai politik dan tidak pernah menjadi opsi dalam penyusunan UU Pemilu

Sistem proporsional tertutup akan menghilangkan asas langsung, bebas, dan jujur dimana dengan mekanisme yang demikian rakyat tidak dapat memilih wakil-wakil rakyat yang hendak dipilihnya untuk menjadi wakil rakyat di DPR karena rakyat dipaksa hanya untuk memilih partai-partai politik sedangkan rakyat tidak mengetahui bahkan tidak kenal dengan wakil-wakil rakyat yang terpilih nantinya. Terlebih lagi dengan mekanisme proporsional tertutup dimana kewenangan utama untuk menentukan anggota DPR/DPRD terpilih pada elite partai politik, mengakibatkan proses penyelenggaraan pemilu menjadi tidak transparan dan sangat potensial menimbulkan transaksi politik dan praktik-praktik curang yang terselubung.

Opsi pemilihan dengan proporsional tertutup tidak pernah menjadi pilihan yang menjadi pembahasan yang ketat pada waktu pembentukan UU Pemilu dan sudah sepatutnya Mahkamah Konstitusi untuk menolak permohonan pemohon karena secara jelas bertentangan dengan asas pemilu dan sangat potensial menghilangkan peran partai politik dan calon anggota legislatif untuk melakukan pendidikan politik kepada rakyat.

BAB 5

PENDAPAT AHLI TENTANG SISTEM PEMILU TERBUKA DAN TERTUTUP

A. Titi Anggraini

Sistem pemilu merupakan metode untuk mengkonversi suara yang didapat oleh peserta pemilu menjadi perolehan kursi di parlemen ataupun eksekutif. Karena posisinya yang sangat strategis, pada saat pembahasan rancangan undang-undang pemilu di parlemen, sejumlah politisi berseloroh bahwa pengaturan soal sistem pemilu adalah soal hidup mati mereka dan partai politik tempat mereka bernaung. Tidak mengherankan bila selama tujuh bulan pembahasan menuju pengesahan Undang-Undang Nomor. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, maka empat bulan di antaranya atau lebih dari setengah waktu pembahasan, digunakan pembentuk undang-undang untuk berkonsentrasi membahas sistem pemilu.

Dalam pandangan banyak pakar, terdapat empat elemen utama yang menjadi kunci dalam sistem pemilu. Mencakup pilihan terhadap jenis sistem pemilu itu sendiri, struktur pemberian suara (*electoral balloting structure*), daerah pemilihan (*district magnitude*), dan formula penghitungan (*electoral formula*). Sejatinya, secara menyeluruh sistem pemilu memiliki tujuh variabel teknis yang membentuknya, saling terhubung, dan mempengaruhi satu sama lain. Meliputi besaran daerah pemilihan, metode pencalonan, metode pemberian suara, ambang batas perwakilan (*parliamentary threshold*), formula perolehan kursi, penetapan calon terpilih, dan jadwal pemilu (terkait keserentakan dalam desain sistem presidensial).

Dalam catatan Andrew Reynolds, secara tradisional sistem pemilu jarang dipilih dengan sadar dan sengaja. Meskipun desain sistem pemilu yang disengaja telah semakin umum akhir-akhir ini, namun seringkali pilihan atas sistem pemilu adalah suatu kebetulan. Hasil dari kombinasi keadaan yang tidak biasa, daritren yang lewat, atau kekhasan sejarah, dengan dampak kolonialisme dan pengaruh negara tetangga yang acapkali sangat kuat.

Pandangan serupa juga dikemukakan Allen Hicken, yang menyebut ada tiga kondisi yang melahirkan inisiasi untuk mereformasi sistem pemilu. Meliputi: kegagalan sistemik (*systemic failure*), sebuah peristiwa katalitik (*a catalytic event*), dan adanya perubahan preferensi petahana (*change in incumbents preference*). Kegagalan sistematis terjadi apabila sistem pemilu yang sedang berlaku gagal memenuhi harapan normatif publik untuk menghasilkan pemerintahan yang responsif, akuntabel, dan efektif. Sedangkan Peristiwa katalitik yang mendorong perubahan sistem pemilu umumnya berupa suatu krisis yang menghubungkan antara kesengsaraan politik dan/atau ekonomi dengan sistem pemilu yang kemudian menghasilkan permintaan untuk melakukan reformasi. Reformasi sistem juga bisa terjadi karena politisi petahana merasa akan mendapatkan keuntungan dengan mendorong perubahan sistem (atau setidaknya dengan tidak menentanginya). Di mana petahana meyakini akan mendapatkan manfaat elektoral secara jangka panjang melalui keberlakuan sistem pemilu yang baru tersebut. Atau sebaliknya, petahana mengharapkan keuntungan elektoral jangka pendek dari pilihan sikap sebagai pembaharu (dikenal sebagai "motivasi tindakan").

Di Indonesia, sistem pemilu bukan hanya merupakan produk perjuangan legislatif sebagai cerminan sejarah pemilu sebelumnya (khususnya pemilu Orde Baru), tetapi juga dipengaruhi oleh peran putusan pengadilan melalui upaya pengujian undang-undang (*judicial review*) atau penyelesaian sengketa hasil pemilu di Mahkamah Konstitusi (MK). Keberadaan Mahkamah Konstitusi untuk memperkuat

pemisahan kekuasaan dan kontrol antara cabang kekuasaan (*checks and balances*) memungkinkan para pihak untuk melakukan review dan memulai proses hukum terhadap aturan ketentuan undang-undang yang dianggap inkonstitusional atau bertentangan dengan ketentuan UUD 1945. Konstitusi Republik Indonesia. Hal ini menyebabkan semakin intensifnya fenomena kebijakan legalisasi, dimana hakim dan badan peradilan diperkenalkan untuk memutus persoalan politik dalam proses penyelenggaraan pemilu mendatang di Indonesia.

Pasca Pemilu Tahun 1999, pembentuk undang-undang memutuskan untuk mengubah sistem pemilu proporsional daftar tertutup (*closed list*) untuk memilih anggota DPR dan DPRD sehingga pemilih bisa langsung mencoblos caleg pilihannya di surat suara. Surat suara bukan hanya akan memuat nomor urut dan tanda gambar partai, tapi juga memuat nomor urut dan nama caleg yang diusung partai. Namun, pada Pemilu 2004 melalui UU No. 12 Tahun 2003, hal itu masih dilakukan melalui penerapan sistem proporsional terbuka yang relatif tertutup (*relatively closed openlist system*). Di mana caleg akan menduduki kursi yang diperoleh partai apabila mendapat suara sejumlah kuota harga satu kursi yang disebut bilangan pembagi pemilih atau BPP.

BPP sendiri diperoleh melalui penjumlahan total suara sah di suatu daerah pemilihan yang kemudian dibagi dengan total jumlah kursi yang diperebutkan di dapil tersebut. Hasil pembagian itu lah yang menjadi kuota harga kursi yang harus dipenuhi caleg untuk bisa duduk di parlemen. Kalau tidak ada caleg yang memperoleh suara sejumlah BPP, maka kursi akan diberikan kepada caleg berdasar nomor urut. Jika partai mendapat dua kursi, maka dua kursi tersebut akan diberikan kepada caleg nomor urut satu dan nomor urut dua yang diusung partai tersebut.

Mekanisme seperti itu membuat ketidakpuasan dan pergolakan di internal partai, khususnya bagi mereka yang mendapat suara lebih banyak namun tidak bisa duduk di parlemen akibat suaranya kurang dari BPP. Melalui UU No. 10

Tahun 2008, pembentuk undang-undang memutuskan untuk mengurangi kuota harga kursi bagi caleg dari semula 100% menjadi 30% jumlah BPP. Ini disebut sebagai sistem pemilu proporsional yang lebih terbuka (*a "more open" list system*).

Akan tetapi pilihan proporsional terbuka secara gradual tersebut dibatalkan MK melalui Putusan No.22-24/PUU-VI/2008. MK menyebut setiap caleg mestinya dapat menjadi anggota legislatif pada semua tingkatan sesuai dengan perjuangan dan perolehan dukungan suara masing-masing. Sehingga persyaratan 30% BPP yang harus dipenuhi caleg untuk mendapat kursi dan kalau tidak maka akan kembali berdasar nomor urut, dipandang MK sebagai sesuatu yang menusuk rasa keadilan dan melanggar kedaulatan rakyat dalam artinya yang substantif.

Dalam putusannya MK menyebut dasar filosofi dari setiap pemilihan atas orang untuk menentukan pemenang adalah berdasarkan suara terbanyak, maka penentuan calon terpilih harus pula didasarkan pada siapapun caleg yang mendapat suara terbanyak secara berurutan, dan bukan atas dasar nomor urut terkecil yang telah ditetapkan. Dengan kata lain, setiap pemilihan tidak lagi menggunakan standar ganda, yaitu menggunakan nomor urut dan perolehan suara masing-masing caleg. Memberlakukan ketentuan yang memberikan hak kepada calon terpilih berdasarkan nomor urut berarti memasung hak suara rakyat untuk memilih sesuai dengan pilihannya dan mengabaikan tingkat legitimasi politik calon terpilih berdasarkan jumlah suara terbanyak.

MK juga menyandarkan pada pengakuan terhadap kesamaan kedudukan hukum dan kesempatan yang sama dalam pemerintahan (*equality and opportunity before the law*) sebagaimana terdapat dalam Pasal 27 ayat (1) dan Pasal 28D ayat (3) UUD NRI Tahun 1945, sehingga setiap caleg mempunyai kedudukan dan kesempatan yang sama di hadapan hukum. Memberlakukan suatu ketentuan hukum yang tidak adil tersebut. Hasil pembagian itu lah yang menjadi kuota harga kursi yang harus dipenuhi caleg untuk bisa duduk di parlemen.

Kalau tidak ada caleg yang memperoleh suara sejumlah BPP, maka kursi akan diberikan kepada caleg berdasar nomor urut. Jika partai mendapat dua kursi, maka dua kursi tersebut akan diberikan kepada caleg nomor urut satu dan nomor urut dua yang diusung partai tersebut.

Mekanisme seperti itu membuat ketidakpuasan dan pergolakan di internal partai, khususnya bagi mereka yang mendapat suara lebih banyak namun tidak bisa duduk di parlemen akibat suaranya kurang dari BPP. Melalui UU No. 10 Tahun 2008, pembentuk undang-undang memutuskan untuk mengurangi kuota harga kursi bagi caleg dari semula 100% menjadi 30% jumlah BPP. Ini disebut sebagai sistem pemilu proporsional yang lebih terbuka (*a "more open" list system*).

Akan tetapi pilihan proporsional terbuka secara gradual tersebut dibatalkan MK melalui Putusan No.22-24/PUU-VI/2008. MK menyebut setiap caleg mestinya dapat menjadi anggota legislatif pada semua tingkatan sesuai dengan perjuangan dan perolehan dukungan suara masing-masing. Sehingga persyaratan 30% BPP yang harus dipenuhi caleg untuk mendapat kursi dan kalau tidak maka akan kembali berdasar nomor urut, dipandang MK sebagai sesuatu yang menusuk rasa keadilan dan melanggar kedaulatan rakyat dalam artinya yang substantif.

Dalam putusannya MK menyebut dasar filosofi dari setiap pemilihan atas orang untuk menentukan pemenang adalah berdasarkan suara terbanyak, maka penentuan calon terpilih harus pula didasarkan pada siapapun caleg yang mendapat suara terbanyak secara berurutan, dan bukan atas dasar nomor urut terkecil yang telah ditetapkan. Dengan kata lain, setiap pemilihan tidak lagi menggunakan standar ganda, yaitu menggunakan nomor urut dan perolehan suara masing-masing caleg. Memberlakukan ketentuan yang memberikan hak kepada calon terpilih berdasarkan nomor urut berarti memasung hak suara rakyat untuk memilih sesuai dengan pilihannya dan mengabaikan tingkat legitimasi politik calon terpilih berdasarkan jumlah suara terbanyak.

MK juga menyandarkan pada pengakuan terhadap kesamaan kedudukan hukum dan kesempatan yang sama dalam pemerintahan (*equality and opportunity before the law*) sebagaimana terdapat dalam Pasal 27 ayat (1) dan Pasal 28D ayat (3) UUD NRI Tahun 1945, sehingga setiap caleg mempunyai kedudukan dan kesempatan yang sama di hadapan hukum. Memberlakukan suatu ketentuan hukum yang tidak sama atas dua keadaan yang sama adalah sama tidak adilnya dengan memberlakukan suatu ketentuan hukum yang sama atas dua keadaan yang tidak sama. Untuk itu, menurut MK ketentuan 30% BPP dalam UU 10/2008 mengandung standar ganda sehingga dapat dinilai memberlakukan hukum yang berbeda terhadap keadaan yang sama sehingga dinilai tidak adil.

Sayangnya, Putusan tersebut (bisa jadi disebabkan keterbatasan MK dalam menjangkau detail teknis sebagaimana halnya pembentuk undang-undang), tidak mempertimbangkan konsekuensi Putusan atas operasionalisasi teknis secara holistik terhadap metode pemberian suara dan kaitannya dengan penentuan caleg yang mendapat kursi dari suatu partai. Saat MK menyandarkan sepenuhnya kepada apa yang disebut “suara terbanyak” caleg, MK terluput untuk mempertimbangkan penyesuaian dengan metode pemberian suara yang masih membolehkan pemilih memberi tanda satu kali pada kolom nama partai, selain pada kolom nomor calon atau kolom nama calon anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota.

Misalkan MK konsisten dan komprehensif memahami sistem pemilu, maka argumen “suara terbanyak” caleg akan pula diikuti pertimbangan hukum bahwa pemberian suara sepenuhnya dilakukan hanya untuk memilih caleg saja. Atau sebaliknya, jika memang pemilih masih dimungkinkan untuk memilih pada kolom nama partai, maka partai juga diberi hak menentukan caleg yang dikehendaknya untuk mendapat kursi dalam hal kolom nama partai mendapatkan pilihan paling banyak dari para pemilih. Namun demikian, tidak seperti itu putusannya.

KPU sebagai pelaksana undang-undang yang saat persidangan Perkara No.22- 24/PUU- VI/2008 menyatakan kesiapannya atas implikasi perubahan sistem pemilu juga tidak menyarankan ataupun melakukan koherensi teknis akibat permohonan pemohon yang bisa juga berpengaruh pada metode pemberian suara serta pengisian perolehan kursi partai oleh caleg. Akibatnya, Putusan MK yang menghendaki “suara terbanyak” ini, pada praktik Pemilu 2009 dan pemilu-pemilu setelahnya masih bekerja dalam logika pemberian suara sistem pemilu proporsional terbuka dengan nomor urut dan 30% BPP sebagaimana pengaturan UU 10/2008 sebelum dibatalkan MK.

Bisa jadi, ketidakakuratan jangkauan teknis inilah yang membuat MK “putar arah” saat memutuskan pengujian undang-undang terkait variabel penunjang sistem pemilu berupa penjadwalan atau pilihan model keserentakan pemilu. Dalam Putusan No. sama atas dua keadaan yang sama adalah sama tidak adilnya dengan memberlakukan suatu ketentuan hukum yang sama atas dua keadaan yang tidak sama. Untuk itu, menurut MK ketentuan 30% BPP dalam UU 10/2008 mengandung standar ganda sehingga dapat dinilai memberlakukan hukum yang berbeda terhadap keadaan yang sama sehingga dinilai tidak adil.

Sayangnya, Putusan tersebut (bisa jadi disebabkan keterbatasan MK dalam menjangkau detail teknis sebagaimana halnya pembentuk undang-undang), tidak mempertimbangkan konsekuensi Putusan atas operasionalisasi teknis secara holistik terhadap metode pemberian suara dan kaitannya dengan penentuan caleg yang mendapat kursi dari suatu partai. Saat MK menyandarkan sepenuhnya kepada apa yang disebut “suara terbanyak” caleg, MK terluput untuk mempertimbangkan penyelesaiannya dengan metode pemberian suara yang masih membolehkan pemilih memberi tanda satu kali pada kolom nama partai, selain pada kolom nomor calon atau kolom nama calon anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota.

Kalau MK konsisten dan komprehensif memahami sistem pemilu, maka argumen “suara terbanyak” caleg akan pula diikuti pertimbangan hukum bahwa pemberian suara sepenuhnya dilakukan hanya untuk memilih caleg saja. Atau sebaliknya, jika memang pemilih masih dimungkinkan untuk memilih pada kolom nama partai, maka partai juga diberi hak menentukan caleg yang dikehendaknya untuk mendapat kursi dalam hal kolom nama partai mendapatkan pilihan paling banyak dari para pemilih. Namun demikian, tidak seperti itu putusannya.

KPU sebagai pelaksana undang-undang yang saat persidangan Perkara No.22- 24/PUU- VI/2008 menyatakan kesiapannya atas implikasi perubahan sistem pemilu juga tidak menyarankan ataupun melakukan koherensi teknis akibat permohonan pemohon yang bisa juga berpengaruh pada metode pemberian suara serta pengisian perolehan kursi partai oleh caleg. Akibatnya, Putusan MK yang menghendaki “suara terbanyak” ini, pada praktik Pemilu 2009 dan pemilu-pemilu setelahnya masih bekerja dalam logika pemberian suara sistem pemilu proporsional terbuka dengan nomor urut dan 30% BPP sebagaimana pengaturan UU 10/2008 sebelum dibatalkan MK.

Bisa jadi, ketidakakuratan jangkauan teknis inilah yang membuat MK “putar arah” saat memutus pengujian undang-undang terkait variabel penunjang sistem pemilu berupa penjadwalan atau pilihan model keserentakan pemilu. Dalam Putusan No. 55/PUU-XVII/2019 yang dimohonkan Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem), ketimbang menyatakan model keserentakan pemilu nasional dan pemilu lokal yang dimintakan Perludem sebagai pilihan konstitusional satu-satunya, MK lebih memilih untuk memberikan panduan berupa asas dan prinsip bagi pembuat undang-undang dalam memutuskan model keserentakan yang akan diatur dalam undang-undang.

Sebagai pedoman, dalam memutuskan pilihan model atas keserentakan penyelenggaraan pemilu, MK menyebut 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 pemilu; (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 pemilu 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 pemilu.

Sikap MK soal konstitusionalitas penjadwalan pemilu sebagai suatu politik hukum terbuka pembentuk undang-undang tersebut lantas kembali ditegaskan Mahkamah dalam Putusan No. 16/PUU-XIX/2021. Selanjutnya, bila kita kembali merujuk preseden Putusan-Putusan MK termutakhir, maka mayoritas MK menempatkan pengujian atas berbagai variabel sistem pemilu sebagai suatu kebijakan politik hukum terbuka dari pembentuk undang-undang (*open legal policy*). Hal itu bisa ditelusuri melalui Putusan MK atas pengujian ketentuan ambang batas perwakilan (*parliamentary threshold*) pada Perkara Nomor 16/PUU-V/2007 dan Perkara Nomor 52/PUU-X/2012.

Serta tentu saja yang paling fenomenal Putusan MK atas perkara pengujian ambang batas pencalonan presiden (*presidential nomination threshold*) yang sudah puluhan kali diuji konstitusionalitasnya, namun MK bergeming. Sikap MK tegas, ambang batas pencalonan presiden adalah *open legal policy*. Padahal banyak pakar konstitusi yang menyebut bahwa ambang batas pencalonan presidensesuatu yang terang benderang diatur

dalam Pasal 6A Ayat UUD NRI Tahun 1945 yang menyebut “Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum”.

Apabila untuk sesuatu yang sangat terang saja MK masih memberi ruang pada pembentuk undang-undang untuk mengatur (meski ahli tidak bersepakat dengan MK dalam soal ini), apalagi bagi pengaturan sistem pemilu legislatif yang sama sekali tidak diatur dalam UUD. Hal itu didasari beberapa pertimbangan, *pertama*, UUD NRI Tahun 1945 tidak mengatur secara tegas terkait pilihan sistem pemilu untuk pemilu anggota DPR dan DPRD. Meskipun Pasal 22E Ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 menyebutkan bahwa “Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik”, namun hal itu tidak dapat serta merta dimaknai sebagai sistem pemilu proporsional tertutup. Sebab, dalam sistem pemilu proporsional baik terbuka ataupun tertutup, peserta pemilunya adalah partai politik serta tidak ada ruang bagi calon perseorangan sebagaimana halnya pada Pemilu Anggota DPD.

Kedua, apabila ditelusuri risalah perubahan undang-undang dasar, maka akan ditemukan bahwa pilihan sistem pemilu anggota DPR dan DPRD bukan suatu pilihan tunggal. Di akhir Rapat PAH I BP MPR ke-33, pimpinan rapat Slamet Effendy Yusuf menyampaikan rangkuman usulan-usulan yang muncul selama rapat berlangsung. Terkait sistem pemilu anggota DPR dan DPRD disebutkan bahwa, “Kemudian secara sepintas lalu juga mulai diperdebatkan, muncul adalah mengenai sistem pemilu. Apakah proporsional, apa distrik atau *mixed*, campuran, itu juga sudah disebutkan.”

Pada Rapat Paripurna ke-5 ST MPR 2001. 4 November 2001 yang dipimpin Ketua MPR, M. Amien Rais, pembahasan mengenai pemilu bergulir kembali. Fraksi-fraksi MPR menyampaikan pandangan fraksinya masing-masing. S. Massardy Kaphat dari F-KKI menyampaikan antara lain sebagai berikut: “Sistem pemilu untuk memilih wakil rakyat juga

seharusnya lebih maju sehingga yang dipilih rakyat tidak cuma gambar-gambar partai tapi juga orang sehingga yang lebih baik ke depan adalah sistem proporsional. Daftar terbuka yang dipilih rakyat adalah tanda gambardan orang atau sistem distrik. Akan lebih demokratis lagi bila mana tidak hanya calon partai yang dibolehkan ikut dalam pemilu untuk memilih wakil rakyat akan tetapi juga bisa calon perorangan.”

Ketiga, meskipun pemohon menguji sembilan norma yang berkaitan dengan inkonstitusionalitas sistem pemilu proporsional terbuka, namun operasionalisasi teknis sistem pemilu proporsional terbuka bukan hanya terdapat dalam sembilan norma yang diuji tersebut. Kerangka pengaturan sistem proporsional terbuka juga tersebar dalam desain kepesertaan partai politik di pemilu, model kampanye, hak pemilih yang pindah memilih, penetapan perolehan suara oleh KPU (yang masih mencakup partai dan caleg), serta penegakan hukum (khususnya terkait jual beli suara).

Terakhir, *keempat*, di masa depan sangat mungkin akan ada evaluasi ataupun modifikasi atas pilihan sistem pemilu. Jika MK mengunci pada satu pilihan sistem saja, hal itu akan berdampak pada kesulitan untuk melakukan penyesuaian dan perbaikan pada pemilu-pemilu yang akan datang.

B. Khairul Fahmi⁵⁵

Terkait pengaturan sistem proporsional terbuka yang dimuat dalam tujuh norma, yaitu 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, Pasal 426 ayat (3) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (UU Pemilu). Pasal-pasal UU Pemilu yang dimohonkan untuk diuji tersebut selengkapnya berbunyi:

1. Pasal 168 ayat (2), *Pemilu untuk memilih anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota dilaksanakan dengan sistem proporsional terbuka.*

⁵⁵ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 114/PUU-XX/2022, hal. 412

2. Pasal 342 ayat (2), *Surat suara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 341 ayat (1) huruf b untuk calon anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kotamemuat tanda gambar partai politik, nomor unit partai politik, nomor unit dan nama calon anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota untuk setiap daerah pemilihan.*
3. Pasal 353 ayat (1) huruf b, *Pemberian suara untuk Pemilu dilakukan dengan cara: b. mencoblos satu kali pada nomor atau tanda gambar partai politik, dan/atau nama calon anggota DPR, DPRD provinsi, DPRD kabupaten/kota untuk Pemilu anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota;*
4. Pasal 386 ayat (2) huruf b, *Suara untuk Pemilu anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota dinyatakan sah apabila: b. tanda coblos atau tanda gambar partai politik dan/atau nama calon anggota DPR, DPRD, provinsi, dan DPRD kabupaten/kota berada pada kolom yang disediakan.*
5. Pasal 420 huruf c dan huruf d, *Penetapan perolehan jumlah kursi tiap Partai Politik Peserta Pemilu di suatu daerah pemilihan dilakukan dengan ketentuan: c. hasil pembagian sebagaimana dimaksud pada huruf b diurutkan berdasarkan jumlah nilai terbanyak. d. nilai terbanyak pertama mendapat kursi pertama, nilai terbanyak kedua mendapat kursi kedua, nilai terbanyak ketiga mendapat kursi ketiga, dan seterusnya sampai jumlah kursi di daerah pemilihan habis terbagi.*
6. Pasal 422, *Penetapan calon terpilih anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota dan Partai Politik Peserta Pemilu didasarkan pada perolehan kursi Partai Politik Peserta Pemilu di suatu daerah pemilihan ditetapkan 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.*
7. Pasal 426 ayat (3), *Calon terpilih anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diganti oleh KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota dengan calon dari daftar calon tetap Partai Politik Peserta Pemilu yang sama di daerah pemilihan tersebut berdasarkan perolehan suara*

calon terbanyak berikutnya.

Konstruksi tujuh norma UU Pemilu di atas menempatkan sistem proporsional terbuka sebagai pilihan sistem yang digunakan dalam pemilihan anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota. Pemohon menilai bahwa sistem proporsional terbuka bertentangan dengan konstitusi, khususnya Pasal 22E ayat (3) UUD 1945 karena beberapa alasan pokok, yaitu: peranan partai politik dinilai terdistorsi dalam sistem pemilu yang mekanisme penentuan calon terpilihnya ditentukan berdasarkan suara terbanyak; sistem proporsional terbuka juga dinilai telah menyebabkan terjadinya persaingan yang tidak sehat, individualisme politisi, konflik internal karena kontestasi menitikberatkan pada aspek popularitas dan kekuatan modal dalam pemilu; sistem proporsional terbuka juga dianggap telah menyebabkan pemilu Indonesia berbiaya tinggi, meliputi biaya kampanye, sewa konsultan, biaya saksi dan biaya lainnya, dan terjadinya politik uang; Sistem proporsional terbuka juga dinilai telah menghilangkan peranan partai politik dalam melakukan pendidikan politik ke masyarakat.

Berdasarkan alasan-alasan tersebut, Pasal-pasal UU Pemilu di atas bertentangan dengan UUD 1945, khususnya Pasal 1 ayat (1), Pasal 18 ayat (3), Pasal 19 ayat (1) dan Pasal 22E ayat (3). Pada saat yang sama, Pemohon meminta agar Mahkamah menyatakan bahwa “sistem proporsional terbuka” dalam UU Pemilu dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 sepanjang tidak dimaknai “sistem proporsional tertutup”. Sehubungan dengan pokok permohonan dimaksud, ahli akan menyampaikan keterangan terkait dua pertanyaan yang berhubungan dengan masalah yang dimohonkan untuk diuji. *Pertama*, apakah pilihan sistem proporsional terbuka yang diadopsi dalam UU Pemilu telah menegaskan keberadaan partai politik sebagai peserta pemilu anggota DPR, DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (1), Pasal 18 ayat (3), Pasal 19 ayat (1) dan Pasal 22E ayat (3) UUD 1945, khususnya dalam melaksanakan fungsi rekrutmen calon anggota legislatif? *Kedua*, apakah sistem proporsional terbuka telah menyebabkan

terjadinya beberapa masalah dalam pemilu seperti pelemahan institusi partai politik, rumitnya pelaksanaan, dan praktik politik uang?

1. Sebagaimana diketahui sistem proporsional terbuka untuk pertama kali diatur dalam UU No. 12/2003 dan digunakan pada Pemilu 2004. Pada waktu itu, sistem proporsional terbuka diterapkan dengan varian penetapan calon terpilih berdasarkan perolehan suara sesuai perolehan angka Bilangan Pembagi Pemilih (BPP). Calon yang perolehan suaranya mencapai angka BPP ditetapkan sebagai calon terpilih. Jika tidak terdapat calon yang perolehan suaranya mencapai angka BPP, maka penentuan calon terpilih ditetapkan berdasarkan nomor urut calon. Varian ini mengalami sedikit modifikasi melalui UU No. 10/2008, yang mengatur bahwa penentuan calon terpilih dilakukan berdasarkan perolehan suara 30 persen angka BPP. Di mana, terhadap calon yang perolehan suaranya lebih dari 30% dan jumlahnya lebih banyak dibandingkan kursi yang diperoleh parpol yang bersangkutan, maka penentuan calon terpilih didasarkan pada perolehan suara terbanyak. Belum sempat diterapkan untuk Pemilu 2009, varian penentuan calon terpilih ini pun bergeser ke penentuan calon terpilih berdasarkan suara terbanyak sesuai Putusan MK No. 22-24/PUU-VI/2008, di mana persentase perolehan suara sesuai angka BPP tidak lagi digunakan. Dalam putusan tersebut, MK menegaskan bahwa dengan memilih sistem proporsional terbuka, maka cara penentuan calon terpilih yang dinilai lebih sejalan dengan prinsip prosedural demokrasi adalah dengan mendasarkannya pada perolehan suara terbanyak.
2. Sejarah singkat terbentuknya sistem proporsional terbuka menunjukkan beberapa hal. *Pertama*, awal mula dipilihnya sistem ini merupakan pilihan kebijakan hukum pembentuk undang-undang. Artinya, pembentuk undang-undang yang menentukan pilihan untuk menerapkan sistem proporsional terbuka dimaksudkan. Jatuhnya pilihan pada sistem proporsional terbuka tidak dapat dilepaskan dari pengalaman pahit

penerapan sistem proporsional tertutup selama pemilu-pemilu Orde Baru. Sistem proporsional tertutup yang diterapkan kala itu dinilai telah menghasilkan wakil-wakil yang lebih merepresentasikan kepentingan elit parpol dibandingkan kepentingan rakyat yang diwakilinya. Pengalaman buruk tersebut membawa para pembentuk undang-undang pada tahun 2003 untuk menjatuhkan pilihan kebijakannya pada sistem proporsional terbuka. Kedua, sejak awal reformasi pembentuk undang-undang telah menyepakati sistem proporsional terbuka, bukan proporsional tertutup. Perdebatan yang terjadi terkait pilihan sistem ini hanya pada varian yang hendak diterapkan, apakah dengan metode penetapan calon terpilih berdasarkan persentase angka BPP atau bukan. Ketiga, MK lebih pada mengambil posisi untuk memperkuat dan mempertegas pilihan sistem proporsional terbuka tersebut dengan menghilangkan syarat perolehan BPP dalam penentuan calon terpilih. Langkah tersebut diambil karena hal ini yang dinilai lebih sejalan dengan prinsip suara terbanyak sebagai salah satu prinsip prosedural demokrasi yang dianut dalam Pasal 1 ayat (2) dan Pasal 22E ayat (1) UUD 1945.

3. Berdasarkan semangat jatuhnya pilihan kebijakan pembentuk undang-undang pada sistem proporsional terbuka tersebut, akan terjawab dua pertanyaan konstitusional yang muncul terkait *Pertama*, apakah pilihan sistem proporsional terbuka bertentangan dengan Pasal 1 ayat (2), Pasal 18 ayat (3), Pasal 19 ayat (1) dan Pasal 22E ayat (3) UUD 1945 karena telah menegasikan peran parpol dalam melaksanakan fungsi rekrutmen calon anggota legislatif? Secara konstitusional, pilihan sistem proporsional terbuka sama sekali tidak bertentangan dengan UUD 1945, termasuk dengan Pasal 22E ayat (3) yang menyatakan bahwa peserta pemilu untuk memilih anggota DPR dan DPRD adalah partai politik. Dikatakan demikian karena sistem proporsional terbuka sama sekali tidak menghilangkan peran parpol sebagai peserta pemilu, di mana otoritas kepesertaan pemilu tetap

menjadi hak parpol. Dengan diterapkannya sistem proporsional terbuka, partai politik tetap memegang peranan utama dalam melakukan pendidikan politik, melakukan rekrutmen calon anggota legislatif dan menentukan bakal calon anggota legislatif yang akan ditetapkan penyelenggara pemilu sebagai calon anggota legislatif.

4. Penentuan calon terpilih yang didasarkan atas perolehan suara terbanyak dari calon-calon yang diajukan parpol? Apakah hal ini merupakan bagian dari bentuk pendistorsian terhadap peran parpol sebagai peserta pemilu sebagaimana didalilkan Pemohon? Menurut ahli, metode penentuan calon terpilih berdasarkan suara terbanyak bukanlah dalam rangka menegaskan peran parpol. Metode penentuan calon terpilih ini lebih sebagai sarana untuk menjaga keseimbangan antar peran parpol sebagai peserta pemilu dengan rakyat sebagai pemilih dalam pemilu sekaligus sebagai pemegang kekuasaan tertinggi negara. Dengan penentuan calon terpilih berdasarkan suara terbanyak, maka pemilih/rakyat memiliki cara untuk mengimbangi peran parpol dalam menentukan siapa yang akan mewakili mereka di lembaga perwakilan. Dalam konteks ini, peran dominan parpol dalam sistem proporsional tertutup dalam pemilu-pemilu sebelum reformasi digeser ke kondisi di mana ia harus diimbangi oleh rakyat sebagai pemegang kedaulatan.
5. Lebih jauh, dalam sistem proporsional terbuka, otoritas penentuan calon anggota legislatif sepenuhnya tetap ada di tangan parpol. Demikian juga dengan proses pendidikan politik, penguatan kelembagaan partai, dan rekrutmen calon anggota legislatif, fungsi-fungsi parpol sama sekali tidak dikesampingkan dengan adanya sistem proporsional terbuka. Dengan demikian, keberadaan sistem proporsional terbuka sama sekali tidak menegaskan proses institusionalisasi partai politik yang harus berjalan secara berkelanjutan.
6. *Kedua*, terkait penilaian bahwa sistem proporsional terbuka sebagai penyebab terjadinya berbagai masalah dalam pemilu seperti politik uang, persaingan yang tidak sehat, politik

berbiaya tinggi, dan masalah kecurangan pemilu lainnya. Apa pun persoalan yang terjadi dalam pemilu, seperti politik uang, persaingan tidak sehat, kecurangan dan sebagainya, semua itu mungkin saja terjadi dalam sistem pemilu apa pun. Jika hari ini, sistem proporsional terbuka dipersoalkan karena maraknya praktik politik uang, siapa yang menjamin bahwa proporsional tertutup akan bebas politik uang? Bukankah sistem proporsional tertutup juga bisadihinggapi persaingan yang tidak sehat dan politik uang? Bukankah pengalamandi masa lalu khususnya pada masa Orde Baru sudah cukup jadi pembelajaran bagi kita? Lalu, kenapa harus bermimpi untuk kembali menggunakan sistem proporsional tertutup?

7. Oleh karena itu, praktik curang dan politik uang dalam penyelenggaraan pemilu tidak dapat dijadikan dasar untuk mengarahkan tudingan pada dosa proporsional terbuka semata. Praktik curang dan politik uang itu lebih karena memang sikap dan perilaku peserta pemilu di negeri ini yang tidak kunjung berhasil diperbaiki. Partai politik sebagai pemegang peran sentral belum secara serius melaksanakan perannya untuk melakukan pendidikan politik dan memastikan para anggotanya tidak berlaku curang dalam pemilu. Pada saat yang sama, upaya penegakan hukum terhadap pelaku praktik curang dan politik uang juga belum berjalan optimal disebabkan berbagai hal, termasuk lemahnya aturan yang dapat digunakan untuk menjerat pelaku politik uang.
8. Jadi, berbagai persoalan yang terjadi dalam praktik penyelenggaraan pemilu kita haruslah dijawab dengan respons yang sesuai dan proporsional. Ketika terjadi masalah, jalan keluarnya bukanlah dengan tiba-tiba mengganti sistemnya, apalagi dengan sistem yang dulunya pernah gagal menghasilkan wakil rakyat yang sesuai dengan kehendak rakyat. Akan lebih tepat jika pembentuk undang-undang melakukan telaah komprehensif terhadap masalah-masalah yang terjadi dalam pemilu dan mengambil sikap untuk melakukan berbagai perbaikan, baik di level regulasi pemilu,

maupun terkait penegakan hukum pemilu.

9. Adapun terkait sistem proporsional terbuka, sistem ini juga telah dilegitimasi oleh MK melalui Putusan MK No. 22-24/PUU-VI/2008. Hingga saat ini, sama sekali tidak terdapat alasan konstitusional yang kuat bagi MK untuk mengubah pendiriannya. Kalau pun misalnya MK hendak berubah pandangan dari apa yang sebelumnya telah dituangkan dalam putusan tersebut, menjadi tidak tepat pula jika MK mencoba membalikkan atau mengganti sistem proporsional terbuka dengan sistem proporsional tertutup. Sebab, pilihan sistem proporsional terbuka tersebut pada awalnya merupakan pilihan kebijakan pembentuk undang-undang, di mana MK lebih pada posisi menggeser variannya ke pendulum (varian) yang dinilai lebih sesuai dengan prinsip suara terbanyak sebagai salah satu prinsip demokrasi. Artinya, MK bukan pada posisi mengganti satu sistem dengan sistem lainnya.
10. jika dibaca lebih detail amar yang dimintakan Pemohon untuk diputus, maka apabila permintaan tersebut dikabulkan, penyelenggaraan Pemilu 2024 akan penuh dengan ketidakpastian. Sebab, seluruh rangkaian tahapan pemilu 2024 yang sudah berjalan saat ini merupakan tahapan yang sesuai dengan kerangka sistem proporsional terbuka dalam UU Pemilu. Ketika tahapan pemilu sedang berjalan dan sistemnya diganti, ia akan berisiko terhadap munculnya berbagai masalah dalam penyelenggaraan pemilu. Lebih-lebih, norma-norma yang dimohonkan untuk diuji dalam permohonan ini hanya sebagian saja dari norma UU Pemilu yang merepresentasikan sistem proporsional terbuka. Sementara terdapat banyak norma lain, baik terkait kampanye, proses pemungutan suara, penyelesaian sengketa dan pelanggaran hukum pemilu yang disusun dalam kerangka sistem proporsional terbuka. Apabila permohonan pengujian terhadap 7 (tujuh) norma UU Pemilu ini dikabulkan, maka dipastikan akan terjadi masalah pada beberapa tahapan dan proses penegakan hukum Pemilu 2024.

11. Sehubungan dengan itu, jika hendak melakukan perubahan sistem pemilu ia mesti disiapkan secara matang dan dilakukan berbasis kajian yang mendalam. Berbasis kajian itulah nantinya pertimbangan mempertahankan atau mengubah sistem pemilu yang ada baru dilakukan. Oleh karena itu, menjadi tidak tepat jika usulan perubahan sistem pemilu dari proporsional terbuka menjadi proporsional tertutup dilakukan melalui proses pengujian UU di MK.

C. Zainal Arifin Mochtar⁵⁶

Menurut pendapat saya keterangan ini berkaitan erat dengan sistem pemilu legislatif yakni “Sistem Proporsional Terbuka”. Sehubungan dengan hal tersebut, ada beberapa hal yang perlu di jelaskan sebagai berikut, yakni: 1) Dasar Filosofis Sistem Pemilihan Umum; 2) Proporsional Terbuka dan *Open Legal Policy*; 3) Proporsional Terbuka dan Demokrasi dan 4) Proporsional Terbuka, Pembiayaan APBN, Pengelolaan Keuangan Partai dan Politik Uang.

1. Dasar Filosofis Sistem Pemilihan Umum

Sejak abad ke-17, Pemilihan umum (Pemilu) telah dijadikan sebagai mekanisme yang biasa digunakan dalam demokrasi perwakilan modern. Pemilu dimaknai sebagai sebuah proses pengambilan keputusan secara formal dimana rakyat memilih orang atau beberapa orang untuk menduduki sebuah jabatan publik atau pemerintahan. Adapun Dasar filosofis diadakannya Pemilu ialah melakukan Pemilihan secara langsung untuk memilih calon (Presiden dan Wakil Presiden, dan anggota legislatif) dan untuk menentukan pemenang berdasarkan perolehan suara terbanyak dari rakyat. Artinya, kemenangan seorang kandidat tidak ditentukan berdasarkan standar ganda, dalam hal ini ditentukan oleh partai politik (proporsionaltertutup), tetapi kemenangan dan keterpilihan seseorang ditentukam atas dasar perolehan suara dari rakyat yang memilih secara langsung.

⁵⁶ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 114/PUU-XX/2022, hal. 418

Secara konsep Pemilu dapat didefinisikan sebagai suatu tindakan untuk memilih/menyeleksi orang-orang yang mencalonkan diri sebagai kandidat untuk jabatan yang berbeda dalam pemerintahan. Di mana kandidat-kandidat tersebut mewakili rakyat, baik di parlemen maupun di pemerintahan. Pada prinsipnya, Pemilu merupakan kontestasi antar partai politik atau gabungan partai politik (koalisi) yang bersaing untuk memperoleh kekuatan politik melalui surat suara untuk memperoleh dukungan atau mandat dari rakyat. Oleh karena itu, setidaknya menurut hemat Ahli, dasar filosofis diadakannya Pemilu ialah untuk melayani warga negara dalam beberapa hal, yaitu: Pertama, Pemilu diadakan untuk memberikan ruang dan kesempatan kepada warga negara untuk memilih kandidat Presiden dan Wakil Presiden dan kandidat anggota Legislatif yang akan mewakili kepentingan dan aspirasi warga negara dalam pemerintahan; Kedua, Pemilu diadakan sebagai sarana yang dapat digunakan oleh warga negara dalam melakukan peralihan kekuasaan pemerintahan secara aman, lancar, tertib, jujur, adil, bersih, dan fair; Ketiga, Pemilu diadakan untuk memberikam legitimasi kekuasaan kepada pemerintah sebagai wakil rakyat melalui pelimpahan kedaulatan rakyat secara langsung; Keempat, Pemilu diadakan agar penyelenggaraan pemerintahan lebih aspiratif, partisipatif, dan responsif dalam menjawab kebutuhan masyarakat, dan; Kelima, Pemilu diadakan untuk mengevaluasi dan menguji efektifitas pemerintahan. Pemilu dalam konsep demokrasi perwakilan modern dikenal dalam dua tipologi, yaitu; Pemilu secara langsung dan Pemilu tidak langsung. Pemilu langsung adalah sistem pemilihan pejabat politik di mana pemilih dapat memilih secara langsung memberikan suara untuk memilih orang atau partai politik yang sesuai dengan kemauan dan kehendak sendiri. Artinya, rakyat (pemilih) dapat terlibat secara langsung dalam memilih pejabat atau wakil-wakilnya yang akan mewakili mereka duduk di Pemerintahan. Sementara, Pemilu tidak langsung.

Sebaliknya, dalam Pemilu tidak langsung, rakyat hanya memilih badan yang nantinya akan memilih orang atau beberapa orang untuk menduduki jabatan pemerintahan. Pemilu tidak langsung, biasanya disebut juga dengan istilah pemungutan suara hirarkis adalah pemilihan di mana pemilih tidak memilih langsung di antara kandidat atau partai untuk suatu jabatan (sistem pemungutan suara langsung), tetapi memilih orang yang pada gilirannya memilih kandidat atau partai politik. (Lucas Bottcher and Georgia Kernell: 2021).

Menurut Jimly Asshiddiqie (2013), Pemilu adalah suatu hal yang amat penting bagi warga negara, partai politik dan pejabat penyelenggara negara. Karena Pemilu merupakan suatu sarana demokrasi untuk membentuk suatu sistem kekuasaan negara yang berpegang pada prinsip kedaulatan rakyat dan berdasarkan konstitusi. Pasal 22E ayat (1) UUD 1945 mengamanatkan agar Pemilu diselenggarakan dengan partisipasi rakyat yang seluas-luasnya dengan berpegang pada prinsip demokrasi, langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.

Keuntungan diadakannya Pemilu - penekanannya lebih pada manfaatnya bagi proses dan pemerintahan, di mana Pemilu akan memperbaiki cara kerja politik, meskipun tidak menjamin kualitas produk yang dihasilkan. Dari segi aspek Prosedural, manfaat yang dapat diklaim dari diadakannya Pemilu adalah pencapaian pemerintahan yang sah. (Gerald Pomper; 1967). Di lain sisi, Pemilu juga berfungsi sebagai alat kontrol kekuasaan karena ada relasi antara pemerintah dan anggota legislatif dengan konstituennya. Dengan demikian, dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa dasar filosofif diadakannya Pemilu merupakan kegiatan sarana partisipasi politik warga negara secara langsung sebagai wujud pengejawantahan pelaksanaan prinsip kedaulatan rakyat.

2. Proporsional Terbuka dan *Open Legal Policy*

Konstitusi tidak menjamin mana sistem Pemilu legislatif yang harus dipakai. Memang, ada yang mengatakan bahwa ketika Pasal 22E Ayat (3) UUD 1945 mengatur bahwa "*Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik*", maka seakan-akan mengatakan bahwa sistem pemilihan umum pastilah proporsional. Oleh karena dalam sistem proporsional, -baik proporsional terbuka suara terbanyak maupun proporsional tertutup- pada dasarnya memberi peran besar kepada partai politik. Tetapi hal itu sebenarnya tidak sepenuhnya dapat dibenarkan oleh karena ketika perumusan pasal tersebut dalam risalah, sepanjang dilakukan penelusuran, tidak ditemukan kepastian dan kewajiban penggunaan sistem proporsional, apalagi tatkala harus disimpulkan bahwa proporsional yang dimaksud haruslah proporsional tertutup yang meniscayakan peranan partai politik. Pada dasarnya, pemilu dengan segala sistem dan fitur-fiturnya merupakan *open legal policy* para pembentuk undang-undang. Artinya, pilihan bagi pembentuk UU untuk memilih sistem pemilihan yang lebih sesuai dan kompatibel dengan suatu negara dan tujuan yang ingin dicapai dalam sistem pemilihan. Baik sistem proporsional terbuka suara terbanyak maupun proporsional tertutup, keduanya sangat mungkin digunakan oleh karena disesuaikan dengan keadaan dan tujuan yang ingin dicapai dari suatu aturan kepiluan. Walau harus diakui secara praktik, sangat jarang tujuan itulah yang akan menjadi panduan utama, sebab banyak alasan dibalik pemilihan sistem pemilihan, tetapi biasanya lebih bernuansa politis. Pernyataan bahwa ketika bicara sistem, semisal sistem pemilihan legislatif, ini dapat dikatakan adalah *open legal policy* juga disampaikan oleh Mahkamah Konstitusi (MK). Dalam Putusan No. 55/PUU-XVII/2019 adalah contoh paling pas untuk memperlihatkan cara berfikir hukum MK yang menempatkan bahwa hal-hal yang berkaitan pilihan teknis

pemilihan itu haruslah diserahkan kepada pembentuk UU, sepanjang esensi dasar kepemiluan yakni kedaulatan rakyat tetap bisa terjaga. Artinya, pilihan sistem apapun sepanjang tetap menjaga kedaulatan rakyat, tetaplah merupakan pengejawantahan dari tujuan untuk melaksanakan pemilihan umum disuatu negara.

Kendatipun sistem Pemilu adalah *open legal policy* tetapi tidaklah ditafsirkan serampangan bahwa sesuai selera para pembentuk undang-undang dan kemauan partai politik tertentu. Pemilu dengan segala sistem dan fiturnya sebagai *open legal policy*, haruslah dimaknai dikaitkan dengan berbagai prinsip dan batasan dalam menjawab probelm konstitusionalitas berkaitan dengan atutran *open legal policy*.

Menggunakan konsep MK selama ini dalam open legal policy, Mardian Wibowo (2019) yang menganalisis terhadap 30 putusan MK yang mengandung *open legal policy* menjadi menarik untuk dilihat. Pertama, dari segi definisi atau batasan pengertian *open legal policy*, yakni adalah: (a) Pengaturan tambahan yang tidak diatur UUD 1945 sebagai konsekuensi dari dilaksanakannya perintah eksplisit UUD 1945. (b) Sewaktu-waktu dapat diubah oleh pembentuk undang-undang. (c) *open legal policy* tidak terkait dengan konstitusionalitas norma. (d) Muatan materi tidak diatur dalam UUD 1945. (e) UUD 1945 memerintahkan kepada pembentuk UU untuk mengatur lebih lanjut. (f) Mengandung materi etika jabatan.

Kedua, syarat suatu norma hukum dinilai sebagai *open legal policy*, yakni adalah: a. Tidak menegasikan prinsip-prinsip dalam UUD 1945 (antara lain prinsip negara hukum, prinsip kedaulatan rakyat, prinsip persamaan, prinsip keadilan, prinsip nondiskriminasi). (b) Harus memerhatikan tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum. c. Tidak mencederai UUD 1945. (d) Menjamin hak warga negara. (e) Tidak dilarang atau tidak bertentangan dengan UUD 1945. (f) Logis dan dapat diterima secara hukum. (g) Memiliki

kegunaan atau manfaat.

Ketiga, syarat konstitusionalitas norma hukum yang bernilai *open legal policy* adalah: (a) Tidak melanggar moralitas. (b) Tidak melanggar rasionalitas. (c) Bukan ketidakadilan yang *intolerable*. (d) Tidak melampaui kewenangan pembentuk undang-undang. (e) Bukan merupakan penyalahgunaan kewenangan. (f) Tidak bertentangan dengan UUD 1945. (g) Tidak menegasikan prinsip-prinsip dalam UUD 1945. (h) Tidak bertentangan dengan hak politik. (i) Tidak bertentangan dengan kedaulatan rakyat. (j) Tidak dilakukan secara sewenang-wenang (*willekeur*). (k) Tidak melampaui dan/atau menyalahgunakan kewenangan (*détournement de pouvoir*).

Keempat, syarat dapat dilakukannya pengujian terhadap norma hukum yang bernilai *open legal policy* ("syarat pengujian") adalah: (a) Dilakukan secara sewenang-wenang (*willekeur*). (b) Melampaui kewenangan pembuat undang-undang (*détournement de pouvoir*). (c) Merupakan penyalahgunaan kewenangan. (d) Nyata-nyata bertentangan dengan UUD 1945. (e) Tidak memenuhi rasa keadilan meskipun rumusnya memenuhi syarat prosedural. (f) Menimbulkan problematika kelembagaan (tidak dapat dilaksanakan, aturan menyebabkan kebuntuan hukum, dan menghambat kinerja lembaga negara bersangkutan).

Sehubungan hal ini, terabasan terhadap *open legal policy* oleh Mahkamah Konstitusi terlihat dalam putusan Nomor 22-24/PUU-VI/2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD Berdasarkan Suara Terbanyak. Mahkamah berpendapat Pemilu dengan sistem proporsional terbuka memberikan kebebasan kepada rakyat untuk menentukan calon legislatif yang dipilih. Sistem ini merupakan cara mudah untuk menentukan siapa yang terpilih dengan melihat perolehan suara paling banyak. Alasan utamanya oleh karena MK ingin menegakkan prinsip kedaulatan rakyat yang lebih menjamin keadilan.

3. Proporsional Terbuka dan Demokrasi

Dalam pandangan Gerald Pomper (1967), dikatakan bahwa *“Probably the most important virtue of elections is protection, or a check on power. Only with the ballot for self-defense can citizens be secure”*. Dari Pandangan Pomper tersebut dapat dikatakan bahwa Pemilu mendudukan warga negara (pemilih) sebagai pengontrol kekuasaan dengan memberikan hak suara-nya secara langsung dalam memilih pejabat pemerintahan (eksekutif dan legislatif). Ini dilakukan agar kontrol tersebut efektif karenanya dilakukan langsung oleh warga negara melalui Pemilu dengan memilih langsung calon pejabat publik yang akan memegang jabatan di Pemerintahan (John Stuart Mill; 1958).

Harus diingat bahwa pemilihan sistem Pemilu dan metode alokasi kursi tetap menjadi isu konstitusional yang sensitif dan harus dipertimbangkan dengan hati-hati, termasuk penerapannya melalui konsensus besar di antara partai-partai politik. Sementara itu, di antara pemilihan sistem metode alokasi kursi tersebut haruslah tetap memperhatikan pilihan berdaulat dari setiap demokrasi untuk menentukan sistem pemilu yang sesuai dengan kultur socio-politik suatu negara. Dan yang paling penting harus dicatat bahwa Pemilihan sistem Pemilu dan metode alokasi kursinya haruslah mencerminkan kehendak rakyat dalam implementasinya. Ada begitu banyak fitur dalam sistem Pemilu yang dapat digunakan sebagai sarana kontrol langsung warga negara terhadap calon pejabat pemerintahan, diantaranya, yaitu; fitur Pemilu dengan sistem Proporsional Terbuka dan Proporsional Tertutup.

Pertama, Sistem Proporsional Tertutup adalah sistem pemilihan yang dimana pemilih hanya memilih di antara partai-partai politik, dengan urutan yang mana kandidat-kandidat yang akan menduduki jabatan sebagai anggota legislatif ditetapkan dalam partai politik. pada sistem ini partai politik memiliki peran kuat dalam menentukan keterpilihan kandidat, karena Partai politiklah yang

mengajukan daftar calon yang disusun berdasarkan nomor urut dan Nomor urut tersebut ditentukan oleh partai politik itu sendiri. Kedua, sistem Pemilu Proporsional Terbuka adalah sistem pemilihan yang mana pemilih diberikan ruang untuk memilih secara langsung di antara kandidat-kandidat yang akan memegang jabatan pemerintahan.

Kandidat yang terpilih ditentukan berdasarkan perolehan dukungan suara terbanyak dari rakyat. Dalam sistem proporsional terbuka memberikan penghargaan kepada kandidat untuk bersaing dengan kandidat lainnya di internal partai politik mereka sendiri. Latar belakang pengalaman, integritas dan elektabilitas menjadi penting dalam sistem Proporsional Terbuka. Ini menjadi parameter Pemilih dalam memilih kandidat yang akan mewakili kepentingan mereka di pemerintahan.

Kedua sistem Pemilu tersebut di atas, tentunya memiliki kelebihan dan kelemahannya masing-masing. Dalam sistem Proporsional Tertutup misalnya, kelebihan dalam hal-hal berikut; *pertama*, sistem proporsional tertutup lebih memudahkan pemenuhan kuota perempuan atau kelompok etnis minoritas dalam Pemilu karena partai politiklah yang memiliki peranan kuat dalam menentukan calon legislatifnya; *kedua*, sistem proporsional tertutup dianggap dapat meminimalisir praktik-praktik politik uang dalam Pemilu. Asumsi ini belum tentu juga sepenuhnya benar. Karena praktik-praktik politik uang tersebut hanya mengalami pergeseran dan lebih terpusat di internal partai politik itu sendiri. Adapun kelemahan-kelemahan dari sistem Proporsional tertutup, yaitu; *pertama*, sistem proporsional tertutup menutup ruang partisipasi rakyat dalam memilih kandidat-kandidat yang akan menjadi wakilnya di legislatif; *kedua*, sistem Proporsional Tertutup menutup ruang komunikasi antara warga negara (Pemilih) dan kandidat, sehingga hubungan antara Pemilih dengan kandidat-kandidat yang akan mewakilinya di parlemen tidak terjalin hubungan dengan baik; *ketiga*, sistem proporsional tertutup membuat

kandidat tidak responsif terhadap aspirasi dan kepentingan warga negara dalam menjawab persoalan pemenuhan kesejahteraan warga negara, dan; *keempat*, sistem proporsional tertutup tidak demokratis. Karena warga negara (Pemilih) tidak dapat memilih langsung kandidat wakil-wakilnya di legislatif. Sistem ini juga melakukan demosi terhadap prinsip kedaulatan rakyat. Bahkan mengangganginya, karena kandidat yang menjadi pilihan partai politik belum tentu diterima oleh rakyat. Artinya, dalam sistem proporsional tertutup derajat keterwakilan pemilih sangat rendah (*minus representation*).

Sedangkan, dalam sistem Proporsional Terbuka memiliki beberapa kelebihan, yaitu; *pertama*, membuka ruang aspirasi dan partisipasi publik seluas-luasnya dalam Pemilu dengan memberikan kesempatan kepada warga negara (Pemilih) untuk memilih secara langsung wakil-wakilnya yang akan memegang jabatan di Pemerintahan; *kedua*, mendorong kandidat untuk menyerap langsung aspirasi rakyat dalam menggalang dukungan suara agar dapat terpilih dalam Pemilu. Disini kedekatan hubungan antara pemilih dan yang dipilih terjalin dengan baik; *ketiga*, pemilih diberikan banyak pilihan. Misalnya, pemilih bisa saja memilih Partai yang dianggap sesuai dengan preferensi politiknya, tetapi belum tentu kandidat dalam partai politik tersebut sesuai dengan figur politik yang diinginkan. Sehingga, boleh jadi pemilih memilih partai A, tetapi memilih kandidat dari partai Politik B. pilihan seperti ini sangat mungkin terjadi, karena pemilih memilih figur politik yang dapat menyuarakan dan memperjuangkan aspirasi dan kepentingan politiknya di Pemerintahan; *keempat*, partai politik dapat memperoleh perolehan kursi yang sebanding dengan perolehan dukungan suara rakyat; *kelima*, dalam sistem Pemilu Proporsional Terbuka, derajat keterwakilannya sangat tinggi serta legitimasi kekuasaan amat sangat kuat. Karena pemilih bebas memilih secara langsung calon pejabat publik (eksekutif dan legislatif) yang akan duduk di

pemerintahan.

Apabila kedua sistem Pemilu tersebut diperbandingkan antara Proporsional Terbuka dan Tertutup, manakah yang lebih baik dan tepat untuk diterapkan di Indonesia? Pertanyaan ini tidaklah mudah untuk dijawab. Alasannya, kedua sistem Pemilu tersebut mempunyai keunggulan dan kelemahannya masing-masing. Dalam menjawab pertanyaan tersebut, hal yang mungkin digunakan adalah dengan menggunakan pendekatan hukum ketatanegaraan dengan melihat sistem kepartaian di Indonesia.

Dari penjelasan di atas tersebut, dapat dikatakan bahwa sistem Pemilu dengan Proporsional Terbuka dalam memilih anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota lebih baik, tepat dan rasional daripada sistem Proporsional Tertutup. Pandangan ini dibangun dengan melihat kondisi sistem kepartaian Indonesia. Setidaknya, ada beberapa poin yang menjadi alasan; *pertama*, Pemilu adalah cara menjalankan daulat rakyat. Oleh karena itu, keterlibatan pemilih dalam menentukan pejabat publik (eksekutif dan legislatif) yang akan memegang kekuasaan di pemerintahan haruslah ditinggikan dan dikuatkan tingkat partisipasinya dalam proses Pemilu (*meaningfull participation*); *kedua*, sistem Proporsional Terbuka akan membuat pemerintahan semakin responsive dan progressif dalam menjawab kepentingan dan kebutuhan masyarakat. Sebab, Pemilih dapat melakukan kontrol kekuasaan dan evaluasi kinerja kepada wakil-wakilnya di pemerintahan secara langsung. Apabila wakil-wakil rakyat tersebut khianat kepada kepentingan konstituennya, maka Pemilih dapat melakukan *re-call* dengan tidak memilihnya kembali pada saat Pemilu periode selanjutnya. Karena mereka dianggap memiliki jejak rekam kerja yang buruk dan gagal dalam membawakepentingan rakyat; *ketiga*, Proporsional Terbuka memberikan jaminan legitimasi kekuasaan pemerintahan (eksekutif dan legislatif) sangat kuat. Rakyat menyerahkan secara langsung mandatnya kepada Pejabat publik yang akan

memegang kekuasaan di pemerintahan. Legitimasi kekuasaan cukup kuat, karena kandidat memperoleh langsung legitimasi kekuasaan dari rakyat. Basis legitimasi tinggi itu juga berkaitan dengan kepuasan publik, meminjam istilah Aristoteles ketika mencirikan pemilihan demokratis, bahwa *“the voters; have the power of electing; their ambition, if they have any, thus satisfied.”*

Selain itu, Pemilu dengan sistem Proporsional Terbuka untuk memilih anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota, sejalan dengan *“Teori Demokrasi Rakyat”*. Teori ini mendudukan Pemilu sebagai konteks ide dan gagasan, dimana para kandidat dituntut untuk; a) menawarkan kebijakan alternatif dan agenda politik yang telah disusun untuk bersaing dengan kandidat lain; b) melakukan kampanye untuk menarik simpati dan dukungan dari rakyat; c) Rakyat dapat melakukan evaluasi terhadap opsi-opsi pilihannya dan membuat pilihan berdasarkan ide dan gagasan yang dibangun para kandidat yang paling sesuai dengan preferensi kebijakan yang memihak kepentingan rakyat. Christopher Achen dan Larry Bartels (2016), menyatakan bahwa *“teori demokrasi rakyat”* adalah gagasan bahwa warga negara yang terinformasi dengan baik berhasil menerjemahkan preferensi mereka ke dalam kebijakan publik dengan memilih perwakilan yang responsif terhadap keinginan mereka. Hal-hal itulah yang mendasari mengapa proporsional terbuka tersebut terlihat masih lebih tepat untuk dipraktikkan karena sesuai dengan kondisi di Indonesia.

4. Proporsional Terbuka, Pembiayaan APBN, Pengelolaan Keuangan Partai dan Politik Uang

Ada 2 (dua) hal yang menjadi *“roh”* dalam alam demokrasi (Pemilu), ialah; Partai Politik (Parpol), dan pembiayaan dana kampanye. Inilah yang menjadi *“penopang”* berjalannya proses demokrasi. Tanpa keduanya, demokrasi akan mengalami *“stagnasi”*, dikarenakan; *pertama*, Pemilu tanpa Parpol tidak akan terjadikonsolidasi demokrasi ke arah yang lebih baik; *kedua*, Parpol tanpa pembiayaan dana

kampanye, proses demokrasi akan berjalan “tertatih-tatih”. Itulah sebabnya mengapa membangun sebuah negara yang demokratis tidaklah “mudah dan murah”. Karena membangun sebuah negara yang demokratis butuh perjuangan dan proses yang panjang. Umumnya, negara demokratis diawali dengan “reformasi” menumbangkan rezim pemerintahan yang tidak demokratis (otoriter). Inilah salah satu alasan mengapa dalam membangun sebuah negara demokratis tidaklah mudah dan sederhana.

Selain itu, untuk menciptakan sistem Pemilu yang demokratis tidaklah juga “murah” atau “berbiaya murah”. Tidak bisa dipungkiri bahwa proses Pemilu dan demokrasi membutuhkan dukungan dana yang cukup besar, mulai dari; 1) *pembiayaan lembaga dan pegawai penyelenggara Pemilu dari tingkat pusat dan daerah*; 2) *pembiayaan alat peraga Pemilu*; 3) *pendanaan Parpol dan pembiayaan danakampanye, dan lain-lain*. Pembiayaan-pembiayaan tersebut sudah umum, baik dalam sistem pemerintahan Parlementer maupun Presidensial, dan sistem Pemilu dengan proporsional tertutup atau proporsional terbuka. Apapun model sistem Pemilu-nya, penyelenggaraan Pemilu tetap membutuhkan dukungan pendanaan yang besar. Dengan kata lain, tak ada Pemilu yang berbiaya murah. Oleh karena itu, tidaklah sepenuhnya benar apabila dikatakan bahwa sistem Pemilu dengan proporsional terbuka menghabiskan APBN yang sangat besar. Sehingga pandangan ini tidaklah tepat, karena hakikatnya Pemilu dan demokrasi butuh dukungan dana yang cukup besar. Bahwa terjadi peningkatan pembiayaan Pemilu yang sangat signifikan dari Pemilu tahun 2019 dan 2024, adalah hal yang tidak dipungkiri. Namun, peningkatan ini tidak dapat dilihat hanya secara angka saja. Peningkatan ini terjadi bukan karena sistem Proporsional terbuka, tetapi karena Pemilu dilakukan secara serentak antara Pemilu anggota Parlemen (DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/kota dan DPD) dan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden. Artinya, peningkatan pembiayaan APBN tersebut bukan semata-mata karena

sistem Proporsional Terbuka, tetapi anggaran APBN tersebut untuk penyelenggaraan Pemilu secara serentak, sehingga *cost* yang dikeluarkan terjadi peningkatan anggaran Pemilu yang signifikan untuk pembiayaan alat peraga.

Alasan ini tidaklah cukup kuat, karena anggaran Pemilu tersebut untuk tidaklah digunakan untuk Pemilu anggota legislatif yang sistemnya Proporsional Terbuka tetapi juga untuk Pemilu Presiden dan Wakil Presiden. Untuk menjawab problem anggaran ini sangat sederhana, yang mana harusnya dilakukan adalah bukan mengubah sistem Pemilu proporsional terbuka menjadi sistem proporsional tertutup.

Problem sesungguhnya yang dihadapi adalah terletak pada masalah kerangka hukum tentang sistem pembiayaan dan pendanaan Pemilu. Misalnya, pengaturan “keuangan Parpol” yang masih tergolong “sumir”. Pendanaan Parpol adalah bagaimana Parpol membiayai kegiatan rutin kepartaian, bagaimana partai, kandidat, dan non-kontestan mengumpulkan dan menggunakan dananya untuk kampanye pemilihan, dan bagaimana pendanaan dan pengeluaran diatur dan dikelola secara baik.

Dalam proses demokrasi dan Pemilu “uang” dapat memiliki pengaruh yang dapat merusak proses politik dan Pemilu itu sendiri. Inilah salah satu faktor yang mengakibatkan “Pemilu berbiaya mahal” (*hight cost*) bagi para kandidat yang ikut dalam kontestasi Pemilu. Adapun faktor penyebab lainnya dikarenakan pengaturan sistem pengawasan dan pembiayaan dana Parpol yang masih “sumir”, sehingga mengancam proses politik dan demokrasi (Pemilu). Ketidak-jelasan kerangka hukum sistem pengawasan dan pembiayaan dana Parpol di Indonesia mendorong terjadinya pembiayaan dana Parpol menjadi tidak terbatas dan terkendali. Ini dapat memberikan dampak buruk terhadap demokrasi dan Pemilu terancam dapat korupsi. Ada banyak cara di mana Pemilu dapat terancam oleh korupsi; *pertama*, Parpol dapat menggunakan Pemilu

sebagai tempat untuk melakukan pencucian dana-dana ilegal, seperti; hasil kejahatan korupsi, narkoba, dana terorisme, dan lain-lain; *kedua*, oligarki dapat menggunakan Pemilu untuk membiayai Parpol tertentu dengan imbalan setelah Parpol tersebut menang dalam Pemilu, mereka diberikan akses kemudahan perizinan untuk penguasaan SDA; *ketiga*, Pihak-Pihakasing dapat menggunakan Pemilu untuk memberikan pembiayaan dana kampanye kepada Parpol dengan tujuan tertentu. Oleh karena itu, sistem “pembiayaan dana Parpol” haruslah dikelola secara transparan dan akuntabel guna mewujudkan Pemilu yang berintegritas. Artinya, yang dibutuhkan adalah membangun sebuah kerangka hukum sistem pembiayaan dan pengawasan keuangan Parpol yang lebih efisien, efektif, transparan, dan akuntabel. Hal ini dapat mereduksi potensi praktik korupsi dan kejahatan Pemilu, sehingga dapat menciptakan Pemilu yang lebih demokratis, berintegritas dan memberikan hasil Pemilu yang dapat diterima semua kalangan, baik Parpol maupun masyarakat.

Tidak ada alasan yang bisa memastikan bahwa proporsional tertutup lebih efisien dalam penggunaan dana. Bahkan jika dikaitkan dengan kemungkinan praktik jual beli suara, maka ada begitu banyak agenda yang harus dilakukan dan bukanlah hanya dalam kaitan geser-menggeser model sistem pemilu. Baik proporsionalterbuka suara terbanyak maupun tertutup sesungguhnya memiliki kesempatan jualbeli yang tidak jauh berbeda. Sasaran dan titik tekannya saja yang kemungkinan akan berubah. Karenanya, sama-sama membutuhkan perbaikan kerangka hukum dalam menguatkan prinsip yang ingin dikelola oleh suatu sistem pemilihan dan meminimalisir jual beli suara.

D. Agus Riwanto⁵⁷

Pasal 168 ayat (2) UU No.7 Tahun 2017 tentang Pemilu yang menyatakan, bahwa: *Pemilu untuk memilih anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD kabupaten/kota dilaksanakan dengan sistem proporsional terbuka. Kata “proporsional terbuka”, itu adalah sistem Pemilu yang dianut di Indonesia. Sebagaimana diikuti oleh petunjuk teknis operasionalnya atas norma tersebut yang terdapat pada norma yang diatur selanjutnya, yakni Pasal 342 ayat (2), Pasal 353 ayat (1) huruf b, Pasal 386 ayat (2) huruf b, Pasal 420 huruf c dan d, Pasal 422, Pasal 426 ayat (3) UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Ketentuan Pasal 168 ayat (2) UU Pemilu Bertentangan dengan Pasal 22E ayat (3) UUD 1945, bahwa “Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik”.*

Dengan demikian, maka sistem Pemilu proporsional terbuka dengan penentuan calon terpilih berdasarkan suara terbanyak tidak sesuai kehendak konstitusi sehingga patut dinyatakan inkonstitusional dan Pasal *a quo* dibatalkan melalui sejumlah argumentasi yuridis sebagai berikut:

1. Melemahkan Pelembagaan Organisasi Partai Politik di Negara Demokrasi
 - a. Pelembagaan partai politik adalah upaya menempatkan Parpol sebagai organisasi utama dalam negara yang memiliki prilaku dan budaya yang terpola. Bentuk pelemahan pelembagaan Parpol dari bangunan sistem proporsional terbuka, antara lain Caleg yang terpilih dalam Pemilu tidak berperilaku dan bersikap terpola untuk menghormati lembaga Parpol, karena merasa yang menentukan terpilihnya bukan melalui organisasi Parpol melainkan berbasis suara terbanyak.

⁵⁷ Keterangan Ahli sidang Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 114/PUU-XX/2022, hal. 52

- b. Dalam praktik penyelenggaraan Pemilu legislatif tahun 2009, 2014 dan 2019 di Indonesia tidak sesuai kehendak konstitusi sesuai ketentuan Pasal 22E ayat (3) UUD 1945, karena peserta Pemilu bukan Parpol melainkan individu atau Calon Anggota Legislatif (Caleg). Organisasi Parpol kehilangan perannya secara signifikan dalam sistem pemilu proporsional terbuka. Karena sistem ini dimaknai dalam UU No.7 Tahun 2017 tentang Pemilu penentuan Caleg terpilih berdasarkan suara terbanyak bukan berdasarkan nomor urut yang disiapkan oleh partai politik dalam surat suara.
- c. Dalam praktiknya sistem pemilu proporsional terbuka dengan penentuan Caleg terpilih berdasarkan suara terbanyak ini berdampak pada pemilu yang hanya bergantung pada figur atau kandidat (*candidate-centered politics*). Sehingga pemilih dalam memilih lebih mempertimbangkan pada Caleg yang populer dan bermodal uang.
- d. Dalam praktiknya kendati Parpol diberi kewenangan melakukan perekrutan Caleg dan menempatkan ke dalam nomor urut, namun hanya bersifat formalitas belaka karena Caleg yang ada di nomor urut tersebut tidak secara otomatis dapat terpilih dalam Pemilu.
- e. Sistem Pemilu proporsional terbuka ini telah mendorong parpol untuk berlomba-lomba merekrut Caleg yang memiliki modal dana yang besar dan populer agar dipilih oleh pemilih bukan merekrut Caleg berdasarkan pada ikatan ideologi dan struktur partai politik, dan memiliki pengalaman dalam mengelola organisasi partai politik atau organisasi berbasis sosial politik. Akibatnya saat Caleg terpilih menjadi anggota DPR/DPRD seolah-olah bukan mewakili organisasi partai politik, namun mewakili dirinya sendiri.

- f. Sistem Pemilu proporsional terbuka ini telah menjadi penyebab utama mengapa Caleg memiliki sikap yang tak loyal pada organisasi Parpol, karena Caleg merasa Parpol hanya kendaraan dan yang menentukan keterpilihannya adalah pemilih bukan organisasi Parpol. Akibatnya berdampak pada krisis kewibawaan organisasi partai politik. Melemahkan partisipasi masyarakat untuk menjadi pengurus partai politik. Akibatnya partai politik tidak menjalankan fungsinya sebagai organisasi yang bersifat ideologis dan organ pengkaderan calon pemimpin politik.
- g. Sistem pemilu proporsional terbuka dengan penentuan Caleg terpilih berdasar suara terbanyak telah menyebabkan model kampanye yang tidak tepat, karena Caleg cenderung mengkampanyekan dirinya sendiri dan program personalnya, bukan visi-misi dan program Parpol. Akibatnya Kampanye diorganisir oleh perorangan Caleg. Sehingga Parpol tidak dapat mengontrol materi kampanye dan berbiaya mahal (high cost). Karena realitasnya ketika Caleg ditetapkan oleh Parpol, maka Caleg bergerak dan berkampanye sendiri-sendiri dengan menggunakan segala cara untuk mengumpulkan massa agar memilih dirinya.
- h. Sistem pemilu proporsional terbuka dengan penentuan Caleg terpilih berdasar suara terbanyak telah menyebabkan Politik Uang Tinggi (*money politic*). Karena Caleg diutamakan bermodal uang besar dan populer. Caleg dituntut mengeluarkan biaya untuk kampanye yang sangat mahal. Sehingga hanya Caleg yang kaya dan punya modal besar yang bisa terpilih. Studi yang dilakukan oleh Burhanuddin Muhtadi menemukan bahwa praktik politik uang di Indonesia sangat besar. Terdapat sebanyak 33% responden yang terpilih dalam *post-election survey* pasca Pemilu

Legislatif 2014, mengakui pernah ditawari uang atau barang sebagai ganti suara. Angka ini sangat besar, yakni 33% dari 108 juta jumlah pemilih (62 juta orang) dari yang terdaftar pada tahun 2014. Fakta demikian menempatkan Indonesia sebagai negara peringkat ketiga terbesar politik uang di dunia.

- i. Maka jika sistem Pemilu proporsional terbuka dengan penentuan Caleg terpilih berdasarkan suara terbanyak ini dipertahankan akan dapat berpotensi merusak bangunan negara demokrasi Indonesia.
2. Melemahkan Identitas Kepartaian (*Party Identity/Party-ID*)
 - a. Dalam negara demokrasi identitas kepartaian sangat penting karena akan dapat menggambarkan mengenai pilihan pada partpol tertentu dalam Pemilu merupakan identitas politik dan ideologinya. Sehingga *Party-ID* yang kuat akan mendorong pemilih yang ideologis bukan pemilih yang pragmatis. *Party-ID* ini merupakan komponen psikologis yang akan memberikan sumbangan bagi stabilitas dukungan terhadap partai dan sistem kepartaian yang bisa memperkuat demokrasi.⁵⁸
 - b. Berdasarkan Hasil survei nasional yang dilakukan oleh Indikator Politik Indonesia pada bulan Februari 2021, menunjukkan bahwa *party-ID* masyarakat Indonesia rendah. Hal ini ditunjukkan dengan data bahwa hanya 6,8 persen dari 1.200 responden yang tersebar di seluruh provinsi di Indonesia, yang menyatakan bahwa ada partai politik yang dirasa dekat dengan responden. Selebihnya, 92,3 persen, menjawab tidak ada. *Party ID* yang rendah terlihat kembali pada jawaban responden atas pertanyaan “Sebagai pemilih dalam pemilihan anggota DPR, apakah Ibu/Bapak

⁵⁸ Burhanuddin Muhtadi (2013). Politik Uang dan Dinamika Elektoral Di Indonesia: Sebuah Kajian Awal Interaksi Antara “Party-Id” dan Patron-Klien, *Jurnal Penelitian Politik*, Volume 10 No. 1 Juni 2013, hal, 41-58).

lebih merasa diwakili oleh orang yang Ibu/Bapak pilih sebagai anggota DPR atau lebih merasa diwakili oleh partai politik asal anggota DPR tersebut?”. 46 persen responden menyatakan merasa lebih terwakili oleh anggota DPR. 28,1 persen responden menjawab merasa lebih terwakili oleh partai politik. Hal ini menunjukkan sentimen terhadap partai rendah sekali. Kalau sentimen terhadap partai baik, pemilih akan merasa diwakili oleh partai, bukan oleh anggota DPR. Ini menunjukkan juga bahwa caleg makin berdaya dalam menentukan elektabilitas partai. Itulah kenapa banyak pemilih lebih banyak memilih Caleg ketimbang logo partai.⁵⁹

- c. Hasil survey nasional Litbang Kompas pada Januari 2022 dari 1.200 responden yang tersebar di seluruh provinsi di Indonesia, yang menyatakan bahwa 67,3% pemilih tidak ada ikatan *party-ID* sedangkan pemilih yang menyatakan ada ikatan *party-ID* hanya 23,8 persen. Rendahnya ikatan partai dengan pemilih pada masing-masing partai politik sebagai berikut: (1) PDIP hanya 28,9%, Gerindra hanya 24,6%, Golkar hanya 29,1%, PKB hanya 30,3%, Demokrat hanya 17,2%, PKS hanya 35,4%, Nasdem hanya 31,0%, PAN hanya 26,7% dan PPP hanya 23,5%.⁶⁰
- d. Rendahnya *Party-ID* ini menunjukkan bahwa Pemilih dalam Pemilu di Indonesia berdasarkan sistem Pemilu proporsional terbuka dengan penentuan Caleg terpilih berdasarkan suara terbanyak telah nyata memicu pemilih menjadi bersikap pragmatis dan menyebabkan lahirnya materialisme politik, yaitu suatu bentuk landasan atau cara bersikap seseorang atau kelompok yang mementingkan aspek kebendaan

⁵⁹ Lihat (<https://rumahpemilu.org/party-id-rendah/>. Diakses pada tanggal, 17 Juli 2023

⁶⁰ (<https://www.kompas.id/baca/riset/2022/02/22/memahami-identitas-kepartaian-dan-pemilih-partai>. Diakses pada tanggal, 18 Juli 2023).

atau materi (dapat berbentuk seperti capital, uang, financial atau barang lainnya yang bernilai secara ekonomis), dalam setiap aktifitas politik yang dilakukan. Bagi orang yang berpandangan demikian, hal-hal yang berkaitan dengan ideologi, nilai-nilai, visi-misi, platform, jargon, dan program kerja dalam perpolitikan saat ini dinilai kurang relevan diperbincangkan, karena yang paling relevan menurut mereka sekarang adalah segala aktifitas atau kegiatan politik yang dapat memberikan keuntungan material yang bisa didapatkan baik secara individual maupun kelompok.

- e. Sistem Pemilu proporsional terbuka dengan Penentuan caleg berdasarkan suara terbanyak telah melahirkan kompetisi yang semu (*pseudo competition*), antar parpol, cara ini bukan saja memperlemah derajat sistem kepartaian yang diukur dari adanya kompetisi yang serius antar parpol dalam pemilu, dengan menghadirkan ideologi dan program-program parpol. melainkan atas dasar uang dan berbagai turunannya serta jaringan sosial yang membuat caleg populer di mata pemilih. Karena uang, modal sosial dan popularitas menjadi alasan utama caleg terpilih dalam pemilu, maka tidak heran bila caleg yang terpilih lebih didominasi pengusaha, artis, tokoh populis, dan kerabat elit politik.
3. Melahirkan Fenomena Anti Partai Politik Atau Deparpolisasi (*Party Dealignment*)
 - a. Dampak dari lemahnya *Party-ID* ini akan melahirkan fenomena Deparpolisasi adalah gejala psikologis yang membuat publik kehilangan kepercayaan terhadap partai. Dalam leksikon ilmu politik, gejala ini bisa dilihat dari dua dimensi yang menghubungkan pemilih dengan partai: identifikasi diri dengan partai (dimensi afeksi) dan evaluasi massa pemilih atas fungsi intermediasi partai (dimensi rasional).

- b. Sistem Pemilu proporsional terbuka dengan penentuan Caleg terpilih berdasarkan suara terbanyak dapat melahirkan fenomena anti partai politik atau deparpolisasi (*party dealignment*) yang berdampak buruk pada Pemilu, antara lain:
- 1) Perubahan pilihan pemilih dari satu parpol ke parpol lain, dari satu Pemilu ke Pemilu selanjutnya (*Electoral volatility*). Misalnya, hasil Pemilu selama 5 (lima) kali menghasilkan pemenang yang berbeda-beda dan tak ada parpol yang menjadi pemenang mayoritas dan menguasai mayoritas kursi di DPR. Pemenang Pemilu tahun 1999 PDIP, pemenang Pemilu tahun 2004 partai Golkar, pemenang Pemilu tahun 2009 partai Demokrat, pemenang Pemilu tahun 2014 dan tahun 2019 PDIP. Sehingga Pemilu juga menghasilkan perubahan dramatis yang ditandai naik-turunnya dukungan pemilih terhadap partai.
 - 2) Maraknya *split-ticket voting*, yakni dukungan konstituen yang tidak linear dalam memilih partai politik dan Caleg yang sama dalam Pemilu. Bahkan tak linier antara instruksi elit partai agar mendukung calon pejabat eksekutif yang dinominasikan partai dan afiliasi partai pemilih. Dalam pemilu presiden atau kepala daerah, banyak konstituen partai yang memilih calon yang tidak didukung partainya sendiri.
 - 3) Partai politik kelak hanya menjadi sarana demokrasi yang non-ideologis untuk meraih kekuasaan. Akibatnya politisi menjadikan Parpol sebagai kendaraan politik kepentingan sesaat. Seharusnya Parpol adalah organisasi untuk memperjuangkan ide-ide, nilai dan ideologi bernegara yang diejawantahkan dalam platform Parpol sebagai peserta pemilu guna meraih kekuasaan politik.

- 4) Maraknya fenomena politisi kutu loncat atau pindah dari satu partai ke partai lainnya di Indonesia, saat Pemilu tiba. Sehingga politisi Indonesia telah dihindangi oleh ketidakkonsistenan dalam memperjuang dan mempertahankan ideologi Parpol, maka sesungguhnya politisi kita hari ini juga tak konsisten pada *party-ID*.
- 5) Berdampak pada menurunnya secara drastis partisipasi massa dalam kampanye-kampanye yang diorganisir oleh partai politik.

Dengan demikian sistem pemilu proporsional terbuka dengan penentuan Caleg terpilih berdasarkan suara terbanyak sebagaimana dalam Pasal 168 ayat (2) UU No.7 Tahun 2017 tentang Pemilu tidak sesuai dengan kehendak konstitusi, karena kendati dalam konstitusi tidak menyebutkan secara tegas sistem pemilu yang dianut di Indonesia, namun berdasarkan ketentuan Pasal 22E Ayat (3) UUD 1945 yang menempatkan Parpol sebagai peserta pemilu, maka sistem pemilu yang paling mendekati kehendak konstitusi adalah sistem pemilu proporsional tertutup dengan penentuan calon terpilih berdasarkan nomor urut yang disediakan oleh Parpol sebagai manifestasi Parpol sebagai peserta Pemilu. Maka parpol sebagai peserta Pemilu ini seharusnya dimaknai peran dan fungsi parpol kuat dalam semua tahapan Pemilu terutama tahapan: (1). Penjaringan Calon; (2). Penyaringan Calon, (3). Penetapan Calon; (4). Penempatan nomor urut calon; dan (5). Penentuan Calon terpilih berdasar nomor urut.

BAB 6

SISTEM PEMILIHAN UMUM: PERSPEKTIF IDEOLOGIS- FILOSOFIS DAN SOSIOLOGIS- YURIDIS

A. Perspektif Ideologi-Filosofis Sistem Pemilu

Secara **ideologis-filosofis**, karakter demokrasi yang kita anut saat ini tidak bisa dilepaskan dari perspektif historis dan nuansa kebatinan yang mengemuka dalam sidang BPUPK maupun PPKI terkait konsep demokrasi yang diwariskan pada pendiri negara (*the founding fathers/members*) di masa lalu. Termasuk pula suasana kebatinan yang terjadi saat perubahan UUD 1945 yang terjadi pada kurun waktu 1999-2002.

Pada rapat BPUPK, 1 Juni 1945, **Soekarno** menyampaikan karakter demokrasi yang kita anut berdasarkan pada sila keempat. Menurutnya, yang dimaksud demokrasi yang kita anut bukan lah demokrasi model barat, tetapi *politiek-economische democratie*, yaitu *politieke-economische democratie* dengan *sociale rechtvaardigheid*, demokrasi dengan kesejahteraan dan paham gotong royong. Menurut **Soekarno**, demokrasi politik dan demokrasi ekonomi menghasilkan demokrasi sosial. Berikut pandangan **Soekarno**,

“Karena itu ternyatalah bahwa untuk membuat sejahteranya rakyat jelata, *politieke democratie* atau *parlementaire democratie* sahaja belum cukup. Masih perlu lagi ditambah dengan demokrasi di lapangan lain, kerakyatan dilapangan lain, kerakyatan di lapangan lain, kesama rasa sama rataaan di lapangan lain. Lapangan lain ini ialah langan rezeki, lapangan ekonomi. Demokrasi

politik sahaja belum cukup- yang mencukupi ialah demokrasi politik plus demokrasi ekonomi.”

Mohammad Hatta juga memiliki pandangan yang tak jauh berbeda dengan Soekarno. Berikut pendapatnya:

“Kedaulatan rakyat ciptaan Indonesia harus berakar dalam pergaulan hidup sendiri yang bercorak kolektivisme. Demokrasi Indonesia harus pula perkembangan daripada demokrasi Indonesia asli. Semangat kebangsaan yang tumbuh sebagai aksi terhadap imperialism dan kapitalisme barat, memperkuat pula keinginan untuk mencari sendi-sendi bagi negara nasional yang akan dibangun ke dalam masyarakat sendiri. Demokrasi barat apriori ditolak”.

Lebih lanjut, Muhammad Hatta juga menyampaikan:

“Di sebelah demokrasi politik harus pula berlaku demokrasi ekonomi. Kalau tidak, manusia belum merdeka. Persamaan dan persaudaraan belum ada. Sebab itu, cita-cita demokrasi Indonesia ialah demokrasi sosial, meliputi seluruh lingkungan hidup yang menentukan nasib manusia. Cita-cita keadilan yang terbanyak di muka dijadikan program untuk dilaksanakan di dalam praktik hidup nasional di kemudian hari”.

Agus Salim, dalam pidato di hadapan BPUPK, pada 11 Juli 1945 menyampaikan sebagai berikut.

“Kemudian cara permufakatan yang kita cari berlainan sekali daripada yang terpakai dalam demokrasi barat itu. Maka jikalau ternyata dalam permusyawaratan, bahwa disitu ada satu bagian besar yang dengan kekerasan keyakinan, hendak menyampaikan sesuatu maksud dengan kerelaan penuh untuk menyumbangkan tenaga dan usahanya untuk mencapai maksud itu, jikalau tidak nyata-nyata maksud itu diterapkan akan membawa bahaya atau bencana besar, maka bagian yang lain dalam

permusyawaratan itu tidak boleh berkeras menyangkal, melainkan membulatkan kata sepakat supaya boleh dicoba untuk ikhlas menjalankan keputusan Bersama itu”.

Dari beberapa pandangan para pendiri bangsa mengenai sila kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan, nampak jelas semuanya menolak konsep demokrasi liberal dan paham individualisme yang dalam ekonomi akan melahirkan kapitalisme dan dalam lapangan politik melahirkan kolonialisme. Artinya, demokrasi atas dasar permusyawaratan-perwakilan merupakan alternatif dari demokrasi liberal. Dalam Bahasa David Miller dan Nuffield College, oxford disebut juga sebagai “*deliberative democracy*” sebagai padanan dari demokrasi perwakilan. Menurut David Miller dan Nuffield College, gagasan *deliberative democracy* menyebutkan:

“The deliberative ideal also starts from the premise that political preferences will conflict and the purpose of democratic institutions must be to resolve this conflict. But, it envisages this occurring through an open and uncoerced discussion of the issue at stake which the aim of arriving at an agreed judgement. The Process of reaching a decision will also be a process where by initial preferences are transformed to take account of the view of other”.

“Cita-cita deliberatif juga dimulai dari premis bahwa preferensi politik akan berkonflik dan tujuan lembaga demokrasi harus menyelesaikan konflik ini. Namun, membayangkan hal ini terjadi melalui diskusi terbuka dan tanpa paksaan tentang penyelesaian suatu masalah yang bertujuan untuk mencapai keputusan yang disepakati. Proses mencapai keputusan juga akan menjadi proses di mana preferensi awal diubah untuk mempertimbangkan pandangan orang lain”.)

Di sisi lain, menurut Bung Karno, demokrasi permusyawaratan-perwakilan itu memiliki fungsi ganda, yakni menjadi sarana untuk mengadu ide, gagasan dan aspirasi golongan yang ada di dalam masyarakat dalam suatu badan perwakilan. Namun di sisi lain, dengan semangat permusyawaratan, justru akan menguatkan negara persatuan. Permusyawaratan diharapkan dapat dibimbing oleh semangat kekeluargaan berdasarkan hikmah kebijaksanaan agar menjadi sintesis yang bermutu bagi kebaikan.

Dalam kerangka itu pula lah sistem Pemilu itu harus diletakan. Dalam konteks pelaksanaan demokrasi perwakilan, rakyat memilih para wakilnya melalui kendaraan “partai politik” untuk menjadi wakilnya di lembaga perwakilan rakyat (parlemen). Dalam negara demokrasi yang berlandaskan hukum atau negara hukum demokratis (*democratics constitutional state*), partai politik memiliki fungsi penting dan strategis, diantaranya yakni:

1. **Sarana Komunikasi Politik.** Pada fungsi ini, partai politik berperan menampung aspirasi dan informasi dari masyarakat untuk disampaikan kepada pemerintah. Juga sebaliknya menyampaikan informasi dari pemerintah kepada masyarakat berupa rencana, program dan kebijakan pemerintah. Komunikasi politik dalam suatu negara demokrasi mestilah seimbang dan bersifat dua arah baik antara pemerintah kepada rakyat maupun dari rakyat kepada pemerintah melalui jalur partai politik.
2. **Sarana Sosialisasi Politik.** Pada fungsi ini, partai politik memberikan kesadaran kepada masyarakat dalam memahami norma-norma, nilai-nilai, dan aturan perilaku politik.
3. **Sarana Rekrutmen Politik.** Pada fungsi ini, partai politik melakukan fungsi yang strategis dalam melakukan seleksi dalam pengisian para wakil rakyat yang direkrut melalui jalur partai politik maupun dalam menyiapkan calon-calon pemimpin negara.

4. **Sarana Mengelola Konflik.** Pada fungsi ini, partai politik dituntut untuk menjadi mediator dan katalisator konflik dalam masyarakat, baik konflik akibat suku, agama, ras, dan antar golongan maupun konflik lainnya yang membutuhkan peran partai politik dalam menyelesaikannya. Partai politik harus membangun suasana kondusif dan harmonis di tengah-tengah masyarakat. Terutama jelang konstestasi Pemilu yang berpotensi besar menaikkan suhu dan tensi politik.
5. **Sarana Melakukan Kontrol Politik.** Pada fungsi ini, partai politik harus menjadi pengontrol dan penyeimbang bagi kekuasaan pemerintahan negara agar kebijakan-kebijakan pemerintah yang dibuat benar-benar bertujuan mencapai tujuan negara yang adil dan makmur sebagaimana visi dan tujuan negara yang termaktub pada pembukaan alinea ke-4 UUD 1945, yakni melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut serta dalam memelihara ketertiban dunia sehingga tercipta masyarakat adil dan Makmur.
6. **Sarana Partisipasi Politik.** Pada fungsi ini, partai politik memiliki peranan strategis dalam memengaruhi kebijakan-kebijakan pemerintah. Sebab, partai politik merupakan wadah dalam menampung aspirasi rakyat dalam melaksanakan pembangunan nasional di semua bidang. Partisipasi rakyat perlu didengarkan. Dalam Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020, Mahkamah Konstitusi telah merumuskan kriteria apa yang dimaksud dengan partisipasi yang bermakna (*meaningful participation*), yakni hak masyarakat untuk didengarkan pendapatnya (*right to hear*), hak masyarakat untuk dipertimbangkan pendapatnya (*right to be consider*), dan hak masyarakat untuk mendapatkan penjelasan atau jawaban atas pendapat yang diberikan (*right to have explanation*). Oleh karena itu, penting bagi partai politik untuk betul-betul mendengar aspirasi masyarakat dan memperjuangkannya.

Dari beberapa fungsi partai politik yang telah diuraikan di atas, menjadi jelas bahwa partai politik memiliki peran yang sangat penting dan strategis dalam suatu negara hukum yang demokratis dalam rangka mewujudkan cita-cita bersama suatu bangsa. Dalam kerangka itu pula, peserta dalam Pemilu untuk memilih para wakil rakyat di lembaga perwakilan rakyat adalah partai politik. Hal ini dinyatakan dengan tegas dalam Pasal 22E ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan, "Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik". Bahkan apabila ditelusuri lebih jauh Risalah Perubahan UUD 1945 yang terjadi pada kurun waktu 1999-2002, terdapat wacana untuk memasukan aturan mengenai Partai Politik di dalam konstitusi. Adalah Valina Singka Subekti dari Fraksi Utusan Golongan (F-UG) yang menyinggung pentingnya aturan Partai Politik dimuat di dalam konstitusi. Meskipun pada akhirnya tidak ada kesepakatan lebih lanjut mengenai hal ini.⁶¹

"Sejak awal kami berpendapat bahwa memang pemilihan umum itu mesti masuk di dalam konstitusi, tidak hanya pemilihan umum menurut fraksi kami, tetapi juga partai politik pun harus secara eksplisit diatur di dalam, disebutkan dan diatur di dalam konstitusi kita. Oleh karena kita tahu bahwa partai politik itu adalah tiangnya demokrasi dan bagi negara-negara yang menganut sistim demokrasi Konstitusional maupun perwakilan maka memang partai politik itu menjadi alat yang fundamental di dalam melaksanakan perwakilan rakyat itu.

Jadi tidak akan ada dewan perwakilan dan tidak akan ada pemilihan umum bila kita tidak punya partai politik. Dan kalau kita mempelajari Konstitusi-Konstitusi negara lain pun juga memang partai politik itu disebutkan secara eksplisit di dalam Konstitusi dengan tujuan untuk memberikan pengakuan pada hak-hak politik rakyat dan

⁶¹ Berikut pendapatnya (Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002), hal.515

dengan tujuan untuk memberikan kemungkinan untuk didirikannya partai politik yang dapat menjamin kehidupan politik yang demokratis”.

Oleh karena itu, dalam Pemilu anggota DPR dan DPRD Provinsi/Kabupaten/Kota pesertanya adalah partai politik dan bukan perseorangan calon anggota DPR, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota. Hal ini menyiratkan makna bahwa pada dasarnya sistem Pemilu di negara kita menganut sistem proporsional. Sebab, yang dipilih dalam Pemilu untuk menentukan anggota DPR dan DPRD Provinsi/Kabupaten/Kota adalah partai politik sebagai peserta Pemilu. Sementara itu, dalam Pemilu anggota DPD, sistem yang dipakai adalah sistem distrik, karena peserta Pemilu dalam pemilihan anggota DPD adalah perseorangan.

Dalam Risalah Rapat Perubahan UUD 1945, wacana terkait sistem Pemilu sempat beberapa kali disinggung. Pada Rapat Panitia Ad Hoc (PAH) I BP MPR ke-39, 6 Juni 2000, Jacob Tobing menyampaikan ringkasan pandangan fraksi-fraksi, salah satunya terkait dengan sistem Pemilu.⁶²

“Ada hal yang lain lagi yaitu ada yang menghendaki supaya pada Undang-Undang Dasar ini secara jelas disebutkan apabila itu Dewan Perwakilan Rakyat. Jadi, rakyat yang diwakili maka prinsipnya adalah *one man one vote*. Ada yang menghendaki distrik. Apabila ini yang menyangkut Dewan Perwakilan Daerah maka ada yang menghendaki prinsip *equal representation for every province* karena nilai wilayahnya sama. Untuk yang kedua tadi, tidak ada yang mempermasalahkan tapi untuk yang pertama, untuk perwakilan rakyat, ada yang menghendaki karena rakyat hak politiknya sama maka *one man one vote*, tetapi ada yang menghendaki supaya itu distrik”.

⁶² Berikut pendapatnya (Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002, hal.528).

Di sisi lain, Valina Singka Subekti dari F-UG menyampaikan pendapatnya terkait sistem Pemilu yang tak perlu dimasukkan di dalam konstitusi dengan maksud memberikan peluang bagi kita untuk mencari sistem pemilu yang lebih baik dari masa ke masa. Berikut pendapatnya:⁶³

“Kalau mengenai sistem Pemilu, karena kan memang kadang-kadang kita melihat kalau di Konstitusi itu kan artinya apa Namanya berubah gitu ya? Kalau kita melihat pengalaman negara-negara lain. Jadi memang akan lebih baik kalau tidak masuk di dalam konstitusi tapi cukup dalam undang-undang. Jadi prinsip-prinsipnya saja yang mengatur, gitu kan. Kita mungkin nanti 10 tahun lagi atau 20 tahun lagi mungkin kita melihat ada sistem lain yang lebih baik”.

Sementara itu, Andi Najmi Fuady dari F-KB menyampaikan pendapatnya terkait sistem Pemilu sebagai berikut:

“Dalam konteks Pemilu barangkali memang semangat menggabungkan sistem distrik dan proporsional itu menjadi semangat yang lebih baik ke depan. Secara teknis akan diatur di dalam ayat (6) tadi, akan ada undang-undang lebih lanjutnya. Misalkan sistem distrik ini sesuatu yang lebih pas apabila diterapkan dalam memilih Dewan Perwakilan Daerah. Karena apa? Karena rakyat dapat mengenal langsung wakilnya yang akan duduk di DPD. Kemudian jumlah partai politik menjadi lenih rasional akan disini nanti aka nada suatu kerja sama aliansi antar partai politik dalam rangka mengunggulkan calonnya akan duduk di DPD.

Namun ada sisi negatifnya bahwa distrik ini akan menjadi semakin banyak suara-suara yang terbuang dan sia-sia. Sistem proporsional menjadi baik ketika ini diterapkan dalam menjaring Anggota DPR dan DPR

⁶³ (Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002, hal.538).

daerah, dari sistem ini akan ter-cover seluruh perwakilan wilayah yang ada di Indonesia dan semua suara akan dibagi secara habis. Negatifnya ini akan menjadi adanya hubungan yang bisa jadi tidak harmonis antara wakil dengan rakyatnya karena rakyat tidak mengenal secara langsung calon-calon yang dipasang oleh partai politiknya. Kemudian juga adanya kepentingan real daerah yang mungkin tidak terakomodir".⁶⁴

Dari sudut pandang *original intent* perubahan UUD 1945 yang tercermin dalam diskusi dan perdebatan yang terjadi pada saat perubahan UUD 1945 dan dimuat di dalam Risalah Rapat PAH I BP MPR, nampak jelas bahwa dalam perkembangannya, sistem Pemilu yang dikehendaki adalah sistem proporsional untuk memilih anggota DPR dan DPRD Provinsi/Kabupaten/Kota dan sistem distrik untuk memilih anggota DPD.

⁶⁴ (Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002, hal.580-581).

B. Persepektif Sosiologis – Yuridis

Dalam perspektif **sosiologis-yuridis** dengan melihat pada praktik pelaksanaan Pemilu sejak 1999-2019 maka dapat diuraikan sebagai pada tabel berikut:

No	Aspek	Pemilu 1999	Pemilu 2004	Pemilu 2009	Pemilu 2014	Pemilu 2019
1	Sistem Pemilu	Proporsional Daftar Calon Tertutup (Proporsional berdasarkan stelsel daftar), Pasal 1 ayat (7) UU No. 3/1999	Proporsional Daftar CalonTerbuka (proporsional dengan daftar calon terbuka), Pasal 6 ayat (1) UU No. 12/2003	Proporsional Daftar CalonTerbuka (proporsional terbuka), Pasal 5 ayat (1) UU No. 10/2008	Proporsional Daftar CalonTerbuka (proporsional terbuka), Pasal 5 ayat (1) UU No. 8/2012	Proporsional Daftar CalonTerbuka (proporsional terbuka), Pasal 168 ayat (2) UU No. 7/2017
2	Daerah Pemilihan (Dapil)	<ul style="list-style-type: none"> - Dapil DPR : Daerah Tingkat I (provinsi atau bagian-bagian provinsi) - Dapil DPRD Provinsi/DPR D 1:satu Dapil 	<ul style="list-style-type: none"> - Dapil DPR : provinsi atau bagian-bagian provinsi - Dapil DPRD Provinsi : kabupaten/k ota atau gabungan 	<ul style="list-style-type: none"> - Dapil DPR : provinsi atau bagian provinsi - Dapil DPRD Provinsi : kabupaten/ kotaatau gabungan 	<ul style="list-style-type: none"> - Dapil DPR : provinsi, kabupaten/ kota,atau gabungan kabupaten/ kota - Dapil DPRD Provinsi: 	<ul style="list-style-type: none"> - Dapil DPR : provinsi, kabupaten/ kota,atau gabungan kabupaten/ kota - Dapil DPRD Provinsi :

No	Aspek	Pemilu 1999	Pemilu 2004	Pemilu 2009	Pemilu 2014	Pemilu 2019
		(kabupaten/kota atau gabungan kabupaten/kota) - Dapil DPRD Kabupaten/Kota / DPRD Kota / DPRD II: satu Dapil (kecamatan atau gabungan kecamatan) Pasal 3 ayat (2) UUNo. 3/1999	kabupaten/kota - Dapil DPRD Kabupaten/Kota: kecamatan atau gabungan kecamatan Pasal 46 ayat (1) UU No. 12/2003	kabupaten/kota - Dapil DPRD Kabupaten/Kota: kecamatan ataugabungan kecamatan Pasal 22 ayat (1), Pasal 24 ayat (1), dan Pasal 27 ayat (1) UU No. 10/2008	kabupaten/kota atau gabungan kabupaten/kota - Dapil DPRD Kabupaten/Kota: kecamatan ataugabungan kecamatan Pasal 22 ayat (1), Pasal 24 ayat (1), dan Pasal 27 ayat(1) UU No. 8/2012	kabupaten/kotaatau gabungan kabupaten/kota - Dapil DPRD Kabupaten/Kota: kecamatan ataugabungan kecamatan Pasal 187 ayat (1), Pasal 189 ayat (1), dan Pasal 192 ayat(1) UU No. 7/2017
3	Metode Pencalonan	Partai politik sesuai tingkatannya mengajukan	Setiap partai politikpeserta pemilu dapat mengajukan	Setiap partai politikpeserta pemilu dapat mengajukan	Setiap partai politikpeserta pemilu dapat mengajukan	Setiap partai politikpeserta pemilu dapat mengajukan

No	Aspek	Pemilu 1999	Pemilu 2004	Pemilu 2009	Pemilu 2014	Pemilu 2019
		calon anggota DPR dan DPRD kepada penyelenggara pemilu sebanyak-banyaknya dua kali dari jumlah kursi yang ditetapkan di setiap daerah pemilihan, Pasal 41 UU No. 3/1999	calon paling banyak 120% dari jumlah kursi yang ditetapkan pada setiap Dapil dan untuk setiap Dapil memperhatikan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30%, Pasal 65 UU No. 12/2003	calon paling banyak 120% dari jumlah kursi yang ditetapkan pada setiap Dapil dan untuk setiap Dapil memperhatikan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30%, Pasal 53 dan Pasal 54 UU No. 10/2008	calon paling banyak 100% dari jumlah kursi yang ditetapkan pada setiap Dapil dan untuk setiap Dapil memperhatikan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30%, Pasal 54 dan Pasal 55 UU No. 8/2012	calon paling banyak 100% dari jumlah kursi yang ditetapkan pada setiap Dapil dan Untuk setiap Dapil memperhatikan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30%, Pasal 244 dan Pasal 245 UU No. 7/2017
4	Metode Pemberian Suara	Mencoblos nomor, nama dan tanda gambar partai politik,	Mencoblos salah satu tanda gambar Partai Politik Peserta Pemilu dan mencoblos	Memberikan tanda satu kali pada surat suara, Pasal 153 ayat (1) UU No.	Mencoblos satu kalipada nomor atau tanda gambar partai politik dan/atau nama calon	Mencoblos satu kali pada nomor atau tanda gambar partai politik, dan/atau

No	Aspek	Pemilu 1999	Pemilu 2004	Pemilu 2009	Pemilu 2014	Pemilu 2019
		Peraturan KPU No. 24/1999.	satu calon dibawah tanda gambar Partai Politik Peserta Pemilu dalam surat suara, Pasal 84 ayat(1) UU No. 12/2003	10/2008	pada surat suara, Pasal 154 UU No. 8/2012	nama calon anggota DPR, DPRD provinsi, DPRD kabupaten/kota untuk Pemilu anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota , Pasal 353 ayat (1)huruf b UU No. 7/2017
5	Metode Penghitungan Suara	<ul style="list-style-type: none"> - Hasil di TPS - Rekapitulasi suara di PPS, PPK, KPU Kabupaten/Kota, KPU Provinsi dan KPU. - Penggabunga 	<ul style="list-style-type: none"> - Hasil di TPS - Rekapitulasi suara di PPS, PPK, KPU Kabupaten/Kota, KPU Provinsidan KPU. 	<ul style="list-style-type: none"> - Hasil di TPS - Rekapitulasi di PPK, KPU Kabupaten/Kota, KPU Provinsidan KPU 	<ul style="list-style-type: none"> - Hasil di TPS - Rekapitulasi di PPS, PPK, KPU Kabupaten/Kota, KPU Provinsi dan KPU. 	<ul style="list-style-type: none"> - Hasil di TPS - Rekapitulasi di PPK, KPU Kabupaten/Kota, KPU Provinsidan KPU

No	Aspek	Pemilu 1999	Pemilu 2004	Pemilu 2009	Pemilu 2014	Pemilu 2019
		n suara beberapa parpol yang suaranya kurang/ kecil untuk mendapatkan 1kursi.		Penerapan 2,5% <i>Parliamentary Threshold</i> (ambang batas perolehan suara partai politik untuk diikutkan dalam pembagian kursi) DPR	Penerapan 3,5% <i>Parliamentary Threshold</i> (ambang batas perolehan suara partai politik untuk diikutkan dalam pembagian kursi) DPR	Penerapan 4% <i>Parliamentary Threshold</i> (ambang batas perolehan suara partai politik untuk diikutkan dalam pembagian kursi) DPR
6	Metode Penetapan Calon Terpiih	- Penentuan calonterpilih Anggota DPRD II, berdasarkan pengajuan Pimpinan Partai Politik Daerah Tingkat II dengan mengacu	- nama calon yangmencapai angka BPP ditetapkan sebagai calon terpilih. - nama calon yangtidak mencapai angka BPP, penetapan calon	Memenuhi 30% BPP atau nomor urut (Setelah Putusan MK nomor22-24/PUU-VI/2008 berdasarkan suaraterbanyak)	- ditetapkan berdasarkan calon yang memperoleh suara terbanyak. - Dalam hal jumlah suara calon sama ditetapkan	- ditetapkan berdasarkan calon yang memperoleh suara terbanyak. - Dalam hal jumlah suara calon sama ditetapkan

No	Aspek	Pemilu 1999	Pemilu 2004	Pemilu 2009	Pemilu 2014	Pemilu 2019
		kepada				

Sumber: diolah dari UU tentang Pemilu dan Putusan MK Nomor: 22-24/PUU-VI/2008

Berdasarkan tabel di atas, secara singkat dapat kita simpulkan bahwa pada kenyataannya, ketika pemilu diselenggarakan sejak tahun 1999 hingga 2019, sebenarnya hanya satu kali, yaitu pada tahun 1999, kita menyelenggarakan pemilu dengan sistem tertutup dan pada tahun 2004-2019 kita menyelenggarakan pemilu dengan sistem terbuka. . Pertanyaan selanjutnya adalah apakah sistem proporsional terbuka seperti yang saat ini diterapkan sudah sesuai dan ideal untuk menyelenggarakan pemilu di negara kita. Untuk menjawab pertanyaan ini, perlu dibandingkan beberapa hal tentang perbedaan, kelebihan dan kekurangan antara sistem proporsional tertutup dengan sistem proporsional terbuka, sebagaimana terlihat pada tabel berikut ini.

	Sistem Proporsional Tertutup	Sistem Proporsional Terbuka
Mekanisme Pendaftaran	Partai politik mengajukan daftar calon yang disusun berdasarkan nomor urut yang ditentukan oleh partai politik.	Partai politik mengajukan daftar nama calon anggota legislatif tanpa nomor urut maupun nomor di depannya.
Mekanisme Pemberian Suara	Pemilih memilih tanda gambar partai politik.	Pemilih dapat memilih tanda gambar partai politik atau pun nama calon anggota legislative.
Mekanisme Penetapan Calon Terpilih	Penetapan calon anggota legislative terpilih didasarkan pada nomor urut yang ditentukan partai politik.	Penetapan calon anggota legislatif terpilih didasarkan pada suara terbanyak yang diperoleh oleh masing-masing calon.
Aspek Keterwakilan dan Hubungan Emosional	- Pemilih tidak dapat langsung memilih calon anggota legislatif serta tidak adanya	- Pemilih dapat langsung memilih wakilnya yang akan duduk di DPR dan DPRD

	Sistem Proporsional Tertutup	Sistem Proporsional Terbuka
dengan Pemilih	<p>hubungan emosional antara pemilih dengan wakilnya karena semua ditentukan oleh partai politik. (seperti membeli kucing dalam karung).</p> <ul style="list-style-type: none"> - Memudahkan pemenuhan unsur dan kuota perempuan maupun kelompok etnis minoritas. 	<p>Provinsi/ Kabupaten/ Kota dan adanya hubungan emosional antara pemilih dan calon anggota legislatif</p> <ul style="list-style-type: none"> - Kandidat calon anggota legislatif aktif di dalam memobilisasi massa untuk keterpilihannya sebagai anggota legislative.
Tingkat Potensi Korupsi	<ul style="list-style-type: none"> - Proporsional tertutup membuka ruang korupsi dan politik transaksional (<i>money politics</i>) di tingkat elite partai politik. 	<ul style="list-style-type: none"> - Proporsional terbuka membuka ruang korupsi dan politik transaksional (<i>money politics</i>) di tataran masyarakat.
Efisiensi dan Pelaksanaan	<ul style="list-style-type: none"> - Biaya operasional dapat ditekan, karena surat suara dibuat lebih sederhana. 	<ul style="list-style-type: none"> - Membutuhkan dana dan modal politik yang cukup besar.

Dari uraian tabel di atas, jelas nampak adanya perbedaan, kelebihan dan kekurangan dalam penerapan sistem proporsional tertutup dan terbuka. Terutama peran partai politik dalam menentukan calon anggota lembaga perwakilan terpilih, aspek keterwakilan dan hubungan emosional dengan pemilih, dan efektivitas serta efisiensi pelaksanaan Pemilu. Sekilas nampak banyak kelebihan jika kita menggunakan sistem

proporsional terbuka dalam pemilihan anggota DPR dan DPRD Provinsi/Kabupaten/kota. Sebab, penentuan calon anggota dimaksud didasarkan pada mekanisme suara terbanyak. Hal ini lah yang dimuat dalam **Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008**.

Putusan Mahkamah ini meniadakan standar ganda dalam penetapan calon anggota lembaga perwakilan terpilih yang semula didasarkan pada nomor urut dan suara terbanyak, menjadi hanya berdasarkan pada suara terbanyak saja. Putusan ini jelas telah memenuhi rasa keadilan di masyarakat sebab usaha setiap calon anggota legislatif berbanding lurus dengan apa yang diperolehnya kemudian. Berbeda dengan sistem nomor urut yang penetapan calon terpilihnya didasarkan pada urutan yang telah ditentukan oleh partai politik.

Namun demikian, di sisi lain, penetapan calon anggota lembaga perwakilan berdasarkan pada suara terbanyak, disadari atau tidak telah membangun ikatan emosional antara pemilih dengan wakilnya di Parlemen secara personal. Hal ini lah yang memicu kekhawatiran akan mengendurnya kepercayaan masyarakat kepada peran partai politik. Bahkan memicu semakin melemahnya peran partai politik. Sebab, narasi yang seolah dibangun adalah mengikat hubungan emosional antara calon anggota lembaga perwakilan dengan pemilihnya, bukan membangun hubungan emosional antara partai politik dengan pemilihnya. **Hal ini merupakan salah satu efek negatif pemilihan dengan sistem proporsional terbuka.** Oleh karena itu, **N.W. Barber** dalam tulisannya berjudul, *"Populist Leaders and Political Parties"* yang dipublikasikan di dalam *German Law Journal* (2019), 20. pp.129-140., menyoroti melemahnya peran partai politik karena popularitas, dalam hal ini tentu saja popularitas calon anggota legislatif. Menurut N.W. Barber, *"The absence of a well-functioning party system might contribute to the rise of populism, whilst a decaying party system may become vulnerable to its temptations"*. (Ketidadaan sistem partai yang berfungsi dengan baik dapat berkontribusi kebangkitan populisme, sementara sistem partai yang membusuk mungkin menjadi rentan terhadap godaannya).

Menurut hasil survey yang dirilis Indikator Politik Indonesia pada 4 Maret 2022, dari 12 (dua belas) institusi demokrasi, partai politik berada di posisi terbawah dengan tingkat kepercayaan publik hanya 54% (lima puluh empat persen). Bahkan menurut Burhanudin Muhtadi sebagaimana dikutip oleh *kompas.com*, partai politik memiliki tingkat kepercayaan paling rendah.⁶⁵

Setidaknya terdapat beberapa faktor yang menyebabkan mengapa tingkat kepercayaan publik kepada partai politik mengalami penurunan, yakni:

1. Korupsi. Hingga saat ini korupsi masih menjadi permasalahan yang sering dikaitkan dengan partai politik. Korupsi yang acapkali kali dilakukan oleh pejabat pemerintah atau politisi telah menurunkan tingkat kepercayaan masyarakat terhadap partai politik.
2. Janji tidak terpenuhi. Salah satu yang ditawarkan oleh partai politik pada saat kampanye adalah program kerja dan janji politiknya. Oleh karena itu, tatkala partai politik tidak mampu atau tidak mau memenuhi janji-janji kampanye mereka setelah terpilih, hal ini dapat menyebabkan kekecewaan dan menurunkan kepercayaan publik.
3. Kegagalan dalam menyelesaikan masalah. Partai politik sebagai sarana demokrasi dituntut untuk dapat mengatasi permasalahan-permasalahan yang dihadapi oleh masyarakat, seperti pengangguran, kemiskinan, atau ketidakadilan sosial, maka kepercayaan terhadap partai tersebut bisa menurun.
4. Konflik kepentingan. Hal yang acapkali ditunjukkan oleh partai politik kepada publik, yakni seringkali partai politik terlihat lebih peduli terhadap kepentingan pribadi atau kelompok tertentu daripada kepentingan masyarakat secara

⁶⁵ <https://nasional.kompas.com/read/2022/04/03/19371471/survei-indikator-kepercayaan-publik-terhadap-partai-politik-rendah?page=all>).

keseluruhan. Hal ini tentu saja berpotensi merusak kepercayaan publik dan dianggap sebagai pengkhianatan terhadap tujuan partai politik.

5. Kurangnya prinsip demokrasi dan transparansi. Ketika partai politik tidak menerapkan prinsip demokrasi dalam pengelolaan partai dan kurang transparan dalam pengambilan keputusan, pendanaan kampanye, atau tindakan politik lainnya, hal ini juga dapat menimbulkan kecurigaan dan merusak kepercayaan masyarakat.
6. Skandal dan perilaku buruk politisi. Perilaku buruk, termasuk skandal pribadi, penyalahgunaan kekuasaan, atau tindakan tidak etis oleh politisi, bisa mengurangi kepercayaan terhadap partai politik yang mereka wakili.
7. Perbedaan ideologi dan kepentingan. Masyarakat yang memiliki beragam pandangan politik dan kepentingan mungkin merasa bahwa partai politik tidak mewakili atau tidak memperhatikan aspirasi dan kebutuhan mereka secara memadai.

Padahal, peran partai politik di negara demokratis sangat penting dan strategis karena berperan sebagai sarana komunikasi politik, sarana sosialisasi politik, sarana rekrutmen politik, sarana pengelolaan konflik, sarana melakukan kontrol politik, dan sarana partisipasi politik seperti yang telah diuraikan di atas. Sementara itu, memindahkan sistem pemilu ke arah proporsional tertutup bukanlah solusi yang tepat, karena berisiko memasukkan kucing dalam karung dan hanya memindahkan perilaku politik transaksional antarpartai. Calon legislatif dan partai politik.

DAFTAR PUSTAKA

- Ali Murtopo, *Strategi Pembangunan nasional*, (CISS: 1981), hlm. 179-190, Lihat Juga Bintang R. Saragih, *Lembaga-Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum di Indonesia*, Jakarta: Gaya Media Pratama: 1988
- A.S Hikam, *Pemilihan Umum dan Sistem Demokratis di Indonesia Pasca Orde Baru, ABRI dan Agenda Perubahan, Bunga Rampai*, Jakarta: Sekolah Staff Komando Angkatan Darat, 1999
- A.S.S Tambunan, *Pemilu di Indonesia dan Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD*, Bandung: Binacipta, 1995
- Arbi Sanit, *Partai, Pemilu, dan Demokrasi*, Jakarta: Pustaka Pelajar, 1997
- B. Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara, Menuju Konsolidasi Sistem Demokrasi*, Yogyakarta: Universitas Atmajaya, 2009
- Budiman B Sagala, *Tugas dan Wewenang MPR di Indonesia*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1982
- Budiman B. Sagala, *Praktek Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1982
- Budiono, "Menggagas Sistem Pemilihan Umum Sesuai Dengan Sistem Demokrasi Indonesia", *Jurnal Ilmiah Dunia Hukum*, Vol.13 No.1, 2017.
- Bagir Manan, *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945 (Perumusan dan Undang-Undang pelaksanaannya)*, Karawang: Unsika, 1993
- Bintang R. Saragi, *Lembaga-Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum di Indonesia*, Jakarta: Gaya Media Pratama, 1988

- Cheriff Basiouni, *Democracy: Its Principles and achievement*, Geneva: Intra Parliamentary Union, 1998
- Hendarmin Ranadireksa, *Visi Bernegara Arsitektur Konstitusi Demokratik*, Bandung: Fokusmedia, 2009
- Halim, Abd. "Dampak Sistem Proporsional Terbuka Terhadap Perilaku Politik (Kasus Masyarakat Sumenep Madura Dalam Pemilihan Legislatif 2014)", *Jurnal Humanity*, Vol. 9, No. 2, 2014.
- Hilmawan, Hilal. "Implementasi Sistem Pemilu Terhadap Keterwakilan Perempuan Dalam Parlemen Di Negara Indonesia Dan Australia," *Jurnal Aspirasi*, Vol. 9, No. 2, 2019.
- Hendra Nurthajo, *Filsafat Demokrasi*, Jakarta: Bumi Aksara, 2006
- Ismail Sunny, *Mekanisme Demokrasi Pancasila*, Jakarta: Aksara Baru, 1984
- Kacung Marijan, *Sistem Politik Indonesia; Konsolidasi Demokrasi Pasca-Orde Baru* Jakarta: Kencana, 2012
- Khairul Fahmi, *Pemilihan Umum Dan Kedaulatan Rakyat*, 1st ed. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2011
- Manuel Kaisipio, *Pemilihan Umum*, Jakarta: Prisma, 1981
- M. Rusli Karim, *Pemilu Demokratis Kompetitif*, Yogyakarta: Tiara Wacana, 1991
- Miriam Bidiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2009
- Moh. Kusnadi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara FH UI, 1983

- Moh. Kusnadi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara FH UI, 1983
- Moh. Isnaeni, *MPR-DPR Wahana Mewujudkan Demokrasi Pancasila*, Jakarta: Yayasan Indayu: 1982
- Mashad, Dhurorudin. *Reformasi Sistem Pemilu dan Peran Sospol*, cet. ke-1, Jakarta: GramediaWidiaswara, 1998.
- Muhtadi, Burhanuddin. "Politik Uang Dan New Normal Dalam Pemilu Paska-Orde Baru," *Jurnal Antikorupsi Integritas*, Vol. 5, No. 1, 2019.
- Muhammad Asfer, *Pemilu dan Prilaku Memilih 1955-2014*, Surabaya: Pustaka Eurika, 2016
- M. Hutauruk, *Asas-Asas Ilmu Negara*, Jakarta: Erlangga, Cetakan Kedua 1978
- Moh. Hatta, *Demokrasi Kita, Pikiran-Pikiran tentang Demokrasi dan Kedaulatan Rakyat* Bandung: Segi Arsi, 2009
- Pakaya, Risan, Yusril Katili, Firman Latuda, "Sistem Pemilu Proporsional Tertutup Dalam Analisis Pemilu 2024", *Jurnal Analisis Sosial Politik*, Vol. 1, No. 2, 2022.
- Purnai Purbacaka dan Ridwan Halim, *Filsafat Hukum Pidana Dalam Tanya Jawab*, Jakarta: Rajawali, 1982
- Riwanto, Agus. "Korelasi Pengaturan Sistem Pemilu Proporsional Berbasis Suara Terbanyak Dengan Korupsi Politik Di Indonesia", *Jurnal Yustisia*, Vol. 4 No. 1, 2015
- Rahayu, Mega Putri, Lita Tyesta, and Ratna Herawati, "Sistem Proporsional Dalam Pemilihan Umum Legislatif Di Indonesia," *Diponegoro Law Journal*, Vol 6, No. 2, 2017.

Sri Soemantri Martosoewignjo, *Tentang Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD 1945*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1989

Solly Lubis, *Hukum Tata Negara*, Bandung: Mandar Maju, 1972

Sri Soemantri Martosoewignjo, *Prosedur Dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Bandung: Alumni, 1979

Titik Tri Wulan, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Jakarta: Prenada Media Group, 2010

Lihat (<https://rumahpemilu.org/party-id-rendah/>). Diakses pada tanggal, 17 Juli 2023

(<https://www.kompas.id/baca/riset/2022/02/22/memahami-identitas-kepartaian-dan-pemilih-partai>). Diakses pada tanggal, 18 Juli 2023).

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

TENTANG PENULIS



Mhd. Ansor Lubis, dilahirkan pada tanggal 21 November 1994 di Desa Hutarimbaru, Padang Lawas. Menyelesaikan Pendidikan Sarjana Hukum (S1), Konsentrasi Siyasa (Hukum Tata Negara), Pada Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri

Sumatera Utara (UINSU) Medan pada tahun 2016. Melanjutkan pendidikan Magister Hukum (S2) Konsentrasi Hukum Tata Negara pada Program Magister Ilmu Hukum, Universitas Sumatera Utara pada tahun 2019.

Pada tahun 2020 s/d 2022 menjadi Staff Ahli Hukum pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Provinsi Sumatera Utara. Saat ini tercatat sebagai Dosen pada Fakultas Hukum Universitas Medan Area; Konsultan Hukum pada Law Firm HK Law Education Center Medan; Mediator Non-Hakim; Anggota Pengurus Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara (APHTN-HAN) Wilayah Sumatera Utara. Anggota Pengurus Ikatan Cendekiawan Muslim (ICMI) Sumatera Utara Selain diatas Penulis juga sering sebagai Narasumber di berbagai bidang Hukum Tata negara dan Hukum Administrasi Negara/ serta sering mengikuti Lokakarya/ Simposium.

Tahun 2022-saat ini, sebagai Pengelola Jurnal *Juncto: Jurnal Ilmiah Hukum Fakultas Hukum Universitas Medan Area*. Sampai saat ini sebagai Reviewer di Jurnal *Konstituante*, Yayasan Rumah Konstitusi Indonesia (YRKI), Reviwer *Nomoi Law Universitas Muhmaadiyah Sumatera Utara*, Reviwer *Justice For Law*, STIKES Haji Medan. Publikasi Buku: *Ilmu Perundang-Undangan; Hukum Penitentiare Recht* Penerbit Medan Area University Press, *Hukum Tata Negara; Refleksi Politik Hukum Pidana* Penerbit CV. Eureka Media Aksara-Purwokerta-Bayumas Jawa Tengah. Penulis dapat dihubungi melalui e-mail: mhd.ansorlubis@staff.uma.ac.id.



A Nggreni Atmei Lubis, di lahirkan pada tanggal 4 Mei 1973 di Kota Padang Sidempuan-Sumatera Utara. Menyelesaikan Pendidikan Sarjana Hukum (S1), Konsentrasi Ilmu Hukum Pada Fakultas Hukum Universitas Medan Area pada tahun 1997. Melanjutkan pendidikan Magister Hukum (S2) Konsentrasi Hukum Tata Negara pada

Program Magister Ilmu Hukum, Universitas Sumatera Utara pada tahun 2002. Riwayat Pekerjaan mulai Mulai tahun 2002 s/d sekarang Dosen di Fakultas Hukum Universitas

Medan Area. Tahun 2009 s/d 2011 Sebagai Sekretaris Lembaga Pengembangan Pendidikan dan Penjaminan Mutu (LP3M) Universitas Medan Area. Tahun 2011 s/d 2015 sebagai Wakil Dekan Bidang Akademik Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Universitas Medan Area. Tahun 2015 s/d 2019 sebagai Wakil Dekan Bidang Akademik Fakultas Hukum Universitas Medan Are; Tahun 2019 s/d 2021 sebagai Sekretaris Program Studi Magister Hukum, Pascasarjana Universitas Medan Area. Tahun 2022 s/d sekarang sebagai Wakil Dekan Bidang Pendidikan, Penelitian dan Pengabdian Kepada Masyarakat Fakultas Hukum Universitas Medan Area.



WEnggedes Frensh di lahirkan pada tanggal 5 Mei 1991 di Kota Medan-Sumatera Utara.

Menyelesaikan Pendidikan Sarjana Hukum (S1), Konsentrasi Ilmu Hukum Pada Fakultas Hukum Universitas Islam Sumatera Utara (UISU) pada tahun 2012. Melanjutkan pendidikan Magister Hukum (S2) Konsentrasi Hukum Pidana pada Program Magister Ilmu Hukum, Universitas Sumatera Utara pada tahun 2017. Melanjutkan pendidikan Program Doktor Ilmu Hukum (S3) Konsentrasi Hukum Pidana pada Program Doktor Ilmu Hukum, Universitas Sumatera Utara pada tahun 2021. Riwayat Pekerjaan mulai tahun 2002 s/d sekarang Dosen di Fakultas Hukum Universitas Medan Area, Sekretaris Program Studi Magister Hukum UMA Tahun 2021 s/d 2022, Ketua Program Studi Magister Hukum UMA (2022-2023) Ketua Pusat Anti Korupsi dan Tiga Dosa UMA (2021-2023).



Rosni di lahirkan pada tanggal 3 Juli 2002 di Desa Celawan, Kecamatan Perbangan,

Serdang Bedagai-Sumatera Utara. Pendidikan dimulai dari SD Negeri 101871 Desa Sidodadi (lulus tahun 2014), melanjutkan ke SMP negeri Desa Baru (lulus tahun 2018), melanjutkan SMA Negeri Paya Gambar Batang Kuis (lulus tahun 2021), dan Sekarang ini sedang melanjutkan Pendidikan Strata S1 di Fakultas Hukum Universitas Medan Area Pada Program Studi Ilmu Hukum sehingga nantinya memperoleh gelar Sarjana Hukum (SH).



Lestari di lahirkan pada tanggal 18 Februari 2002 di Padang, Sumatera Barat. Pendidikan dimulai dari SD Negeri 175782 di Kabupaten Humbang Hasundutan (lulus tahun 2014), melanjutkan ke MTS. Negeri (lulus tahun 2018), melanjutkan SMA Negeri Pollung (lulus tahun 2021), dan Sekarang ini sedang melanjutkan Pendidikan Strata S1 di Fakultas Hukum Universitas Medan Area Pada Program Studi Ilmu Hukum sehingga nantinya memperoleh gelar Sarjana Hukum (SH).



Agnes Karennina Br Bangun di lahirkan pada tanggal 15 Juli 2002 di Pancur Batu, Sumatera Utara. Pendidikan dimulai dari SD Swasta Metodist Kabanjahe di (lulus tahun 2014), melanjutkan ke SMP Metodist (lulus tahun 2018), melanjutkan SMA Negeri 1 Kabanjahe Pollung (lulus tahun 2021), dan Sekarang ini sedang melanjutkan Pendidikan Strata S1 di Fakultas Hukum Universitas Medan Area Pada Program Studi Ilmu Hukum sehingga nantinya memperoleh gelar Sarjana Hukum (SH).