

TESIS

**PENERAPAN SISTEM PROPORSIONAL TERBUKA  
PADA PEMILU LEGISLATIF PASCA AMANDEMEN  
UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA  
TAHUN 1945**

Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Ujian  
Untuk Memperoleh Gelar Magister Hukum (M.H)



**OLEH :**

**NAMA : JAMALUDDIN**  
**NOMOR MAHASISWA : 191021019**  
**BIDANG KAJIAN UTAMA : HUKUM TATA NEGARA**

**PROGRAM MAGISTER (S2) ILMU HUKUM  
PROGRAM PASCA SARJANA  
UNIVERSITAS ISLAM RIAU  
PEKANBARU**

**2021**

TESIS

Penerapan Sistem Proporsional Terbuka Pada Pemilu Legislatif Pasca Amandemen  
Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

NAMA : JAMALUDDIN  
NOMOR MAHASISWA : 191021019  
BIDANG KAJIAN UTAMA : HUKUM TATA NEGARA

Telah Dipertahankan Di Depan Tim Penguji

Pada Tanggal 23 Juni 2021

Dan dinyatakan LULUS

**TIM PENGUJI**

Ketua

Prof. Dr. Hj. Ellydar Chaidir, S.H., M.Hum

Sekretaris

Dr. H. Efendi Ibnu Susilo, S.H., M.H

Anggota

Dr. H. Suparto, S.H., S.IP., M.M., M.Si., M.H

Anggota

Dr. Syafriadi, S.H., M.H

Mengetahui:

Direktur Program Pascasarjana

Universitas Islam Riau

Prof. Dr. H. Yusri Munaf, S.H., M.Hum

TESIS

**Penerapan Sistem Proporsional Terbuka Pada Pemilu Legislatif Pasca  
Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945**

NAMA : JAMALUDDIN  
NOMOR MAHASISWA : 191021019  
BIDANG KAJIAN UTAMA : HUKUM TATA NEGARA

Telah diperiksa dan distetujui oleh Dosen Pembimbing

Pembimbing I

Tanggal 18 April 2021

**Prof. Dr. Hj. Elydar Chaidir, S.H., M.Hum**

Pembimbing II

Tanggal 16 Maret 2021

**Dr. H. Efendi Ibnu Susilo, S.H., M.H**

Mengetahui,

Ketua Program Studi

**Dr. Surizki Febrianto, S.H., M.H**

## BERITA ACARA BIMBINGAN TESIS

Telah Dilaksanakan Bimbingan Tesis Terhadap

Nama : Jamaluddin

No. Mahasiswa : 191021019

Bidang Kajian Utama : Hukum Tata Negara (HTN)

Pembimbing I : Prof. Dr. Hj. Ellydar Chaidir, S.H., M.H.

Pembimbing II : Dr. H. Effendi Ibnu Susilo, S.H., M.H.

Judul Tesis : Penerapan Sistem Proporsional Terbuka Pada Pemilu Legislatif Pasca Amandemen UUD Negara Republik Indonesia 1945.

No.	Tanggal	Berita Bimbingan	Paraf Pembimbing II	Paraf Pembimbing I
1.	10 Feb 2021	<ul style="list-style-type: none"><li>- Penulisan Abstrak harus sesuai dengan isi dan kesimpulan</li><li>- Tabel harus dibuat dalam satu halaman, tidak boleh terputus</li><li>- Setiap tabel harus ada uraian atau penjelasannya.</li></ul>		
2.	10 Feb 2021	<ul style="list-style-type: none"><li>- Bab 3 harus menjawab pertanyaan pada pokok masalah</li><li>- Hubungkan peraturan atau UU dan penjelasan untuk menjawab pokok masalah</li><li>- Buat contoh tabel konversi suara menjadi kursi</li></ul>		

3.	16 Maret 2021	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Buat perbandingan sistem pemilu sebelum dan sesudah amandemen UUD NRI 1945</li> <li>- Buat contoh pelanggaran dalam pemilu legislative</li> <li>- Buat saran kepada pembuat undang-undang dan pemerintah serta kepada penyelenggara pemilu</li> </ul>		
4.	16 Maret 2021	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Masih layakkah system proporsional terbuka diterapkan, berikan alasannya</li> </ul>		
5.	19 Maret 2021	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tambahkan daftar singkatan</li> <li>- Tambahkan ucapan terima kasih pada kata pengantar</li> <li>- Penulisan bahasa asing dengan cetak miring</li> <li>- Pertegas dan fokuskan pemilu tahun berapa?, sesudah amandemen UUD 1945</li> <li>- Tambahkan alasan kenapa memakai teori-teori tersebut, baru diuraikan satu per satu</li> </ul>		
6.	19 Maret 2021	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tuliskan sumber-sumber kutipan</li> <li>- Tambahkan teori-teori sistem pemilu</li> </ul>		

	19 Maret 2021	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Konsep operasional harus menjelaskan judul</li> <li>- Perhatikan cara pengutipan, misalnya Op.Cit, dst</li> <li>- Sebutkan sumber tabel</li> </ul>		
7.	18 April 2021	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pertajam analisis penulis sesuai rumusan masalah, tidak hanya kutipan saja</li> <li>- Lengkapi dengan sumber kutipan</li> <li>- Tuliskan nama Undang-Undang dalam setiap pengutipan pasal</li> </ul>		
8.	18 April 2021	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kesimpulan 1 dan kesimpulan 2 sesuaikan dengan rumusan masalah dan hasil penelitian.</li> </ul>		

Pekanbaru, 25 Mei 2021  
Mengetahui,  
Direktur Pasca Sarjana  
Universitas Islam Riau


---

**Prof. Dr. H. Yusri Munaf, S.H., M.Hum**



# PROGRAM PASCASARJANA UNIVERSITAS ISLAM RIAU

Jalan KH. Nasution No. 113 Gedung B Pascasarjana Universitas Islam Riau  
Marpyan Damai, Pekanbaru, Riau

## SURAT KETERANGAN BEBAS PLAGIAT

Nomor: 081/A-UIR/5-PPs/2021

Program Pascasarjana Universitas Islam Riau menerangkan:

Nama : JAMALUDDIN  
NPM : 191021019  
Program Studi : Ilmu Hukum (Hukum Tata Negara)

Telah melalui proses pemeriksaan kemiripan karya ilmiah (tesis) menggunakan aplikasi Turnitin pada tanggal 25 Mei 2021 dan dinyatakan memenuhi syarat batas maksimal tingkat kemiripan tidak melebihi 30 % (tiga puluh persen).

Demikian surat keterangan bebas plagiat ini dibuat sesuai dengan keadaan sebenarnya, untuk dapat digunakan sebagaimana mestinya.

Mengetahui  
Ketua Prodi. Magister Ilmu Hukum



Dr. Surizki Febrianto, S.H., M.H

Pekanbaru, 25 Mei 2021  
Staf Pemeriksa



Indrian Syafitri, S.AP., M.Si.

Lampiran :

- Turnitin Originality Report
- Arsip Syafitri\_ind05

PENERAPAN SISTEM PROPORSIONAL TERBUKA PADA PEMILU LEGISLATIF PASCA AMANDEMEN UU DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945 by Jamaluddin Jamaluddin

From Prodi. Ilmu Hukum (TESIS PASCASARJANA UIR)

Similarity Index	Similarity by Source	
<b>29%</b>	Internet Sources:	30%
	Publications:	4%
	Student Papers:	11%

Processed on 25-May-2021 10:19 WIB  
ID: 1593608041  
Word Count: 31480

**sources:**

- 1 5% match (Internet from 09-Jul-2018)  
<http://donny-tri-istiqomah.blogspot.com/2010/08/menimbang-sistem-pemilu.html>

---

- 2 3% match (Internet from 11-Mar-2021)  
<https://sarjanahukumasli.blogspot.com/2018/06/pemilu.html>

---

- 3 2% match (Internet from 12-Oct-2020)  
<https://donny-tri-istiqomah.blogspot.com/2010/08/kedaulatan-rakyat-dan-konstitusi.html>

---

- 4 2% match (Internet from 02-Sep-2018)  
[http://www.rumahpemilu.com/public/doc/2013\\_05\\_03\\_04\\_38\\_38\\_Politik%20Hukum%20Sistem%20Pemilu.pdf](http://www.rumahpemilu.com/public/doc/2013_05_03_04_38_38_Politik%20Hukum%20Sistem%20Pemilu.pdf)

---

- 5 2% match (Internet from 15-Nov-2020)  
<https://iqbalunimed.files.wordpress.com/2019/03/dasar-dasar-ilmu-politik.pdf>

---

- 6 1% match (Internet from 19-Aug-2020)  
<https://mafiadoc.com/bab-ii-kedaulatan-rakyat-dalam-uud-1945-a-ajaran-59d8052f1723ddb0f71c0e16.html>

---

- 7 1% match (Internet from 01-Nov-2020)  
<http://perludem.org/wp-content/uploads/2017/04/SISTEM-PEMILU-DI-JERMAN.pdf>

---

- 8 1% match (Internet from 09-Dec-2020)  
<https://idoc.pub/documents/buku-hukum-tata-negara-pd49kprre8l9>

---

- 9 1% match (Internet from 23-May-2021)  
<https://lk2fhui.law.ui.ac.id/kuota-hare-dan-sainte-lague-dalam-uu-pemilu/>

---

- 10 1% match (Internet from 30-Mar-2020)  
<https://pt.scribd.com/doc/264634685/Politik-Hukum-Pemilu>

---

- 11 1% match (student papers from 14-Sep-2020)  
Submitted to Universitas Airlangga on 2020-09-14

**SURAT KEPUTUSAN DIREKTUR PROGRAM PASCASARJANA UNIVERSITAS ISLAM RIAU**  
**NOMOR : 294/KPTS/PPS-UIR/2020**  
**TENTANG**  
**PENUNJUKAN PEMBIMBING PENULISAN TESIS MAHASISWA**  
**PROGRAM MAGISTER (S2) ILMU HUKUM PPS UIR**

DIREKTUR PROGRAM PASCASARJANA UNIVERSITAS ISLAM RIAU

- Menimbang :
1. Bahwa penulisan tesis merupakan tugas akhir dan salah satu syarat bagi mahasiswa dalam menyelesaikan studinya pada Program Magister (S2) Ilmu Hukum PPS – UIR.
  2. Bahwa dalam upaya meningkatkan mutu penulisan dan penyelesaian tesis, perlu ditunjuk pembimbing yang akan memberikan bimbingan kepada mahasiswa tersebut.
  3. Bahwa nama – nama dosen yang ditetapkan sebagai pembimbing dalam Surat Keputusan ini dipandang mampu dan mempunyai kewenangan akademik dalam melakukan pembimbingan yang ditetapkan dengan Surat Keputusan Direktur Program Pascasarjana Universitas Islam Riau.

- Mengingat :
1. Undang – Undang Nomor : 12 Tahun 2012 Tentang : Pendidikan Tinggi
  2. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor : 8 Tahun 2012 Tentang Kerangka Kualifikasi Nasional Indonesia
  3. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor : 37 Tahun 2009 Tentang Dosen
  4. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor : 66 Tahun 2010 Tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan
  5. Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor : 63 Tahun 2009 Tentang Sistem Penjaminan Mutu Pendidikan
  6. Peraturan Menteri Pendidikan dan kebudayaan Republik Indonesia Nomor : 49 Tahun 2014 Tentang Standar Nasional Pendidikan Tinggi
  7. Statuta Universitas Islam Riau Tahun 2018
  8. Peraturan Universitas Islam Riau Nomor : 001 Tahun 2018 Tentang Ketentuan Akademik Bidang Pendidikan Universitas Islam Riau

**MEMUTUSKAN**

- Menetapkan :
1. Menunjuk :

No.	Nama	Jabatan Fungsional	Bertugas Sebagai
1.	Prof . Dr. Hj. Ellydar Chaidir, S.H., M.Hum	Guru Besar	Pembimbing I
2.	Dr. H. Efendi Ibnuusilo, S.H., M.H	Lektor Kepala	Pembimbing II

Untuk Penulisan Tesis Mahasiswa :

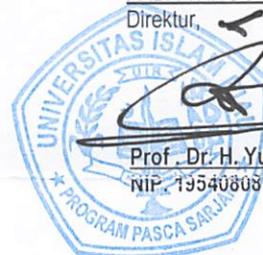
Nama : **JAMALUDDIN**  
N P M : **191021019**  
Program Studi / BKU : **Ilmu Hukum / Hukum Tata Negara**  
Judul Proposal Tesis : **"PERBANDINGAN SISTEM PROPORSIONAL TERBUKA DAN PROPORSIONAL TERTUTUP DALAM SISTEM PEMILU DI INDONESIA (PERIODE 1955-2019)"**

2. Tugas – tugas pembimbing adalah memberikan bimbingan kepada mahasiswa Program Magister (S2) Ilmu Hukum dalam penulisan tesis.
3. Dalam pelaksanaan bimbingan supaya diperhatikan usul dan saran dari forum seminar proposal dan ketentuan penulisan tesis sesuai dengan Buku Pedoman Program Magister (S2) Ilmu Hukum.
4. Kepada yang bersangkutan diberikan honorarium, sesuai dengan peraturan yang berlaku di Universitas Islam Riau.
5. Keputusan ini mulai berlaku pada tanggal ditetapkan dengan ketentuan bila terdapat kekeliruan segera ditinjau kembali.

**KUTIPAN** : Disampaikan kepada yang bersangkutan untuk dapat diketahui dan diindahkan.

DITETAPKAN DI : PEKANBARU  
PADA TANGGAL : 7 Juli 2020

Direktur,



**Prof. Dr. H. Yusri Munaf, S.H., M.Hum**  
NIP. 195408081987011002

Tembusan disampaikan kepada :

1. Rektor Universitas Islam Riau di Pekanbaru.
2. Ketua Program Magister (S2) Ilmu Hukum PPS UIR di Pekanbaru.

## SURAT PERNYATAAN

Yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Jamaluddin  
NPM : 191021019  
Program Studi : Magister Ilmu Hukum  
Tempat/Tanggal Lahir : Lamkawe, 3 September 1979  
Alamat Rumah : Perum. Bumi Lago Permai Blok FB No. 18  
Pangkalan Kerinci, Kab. Pelalawan, Riau  
Judul Tesis : Penerapan Sistem Proporsional Terbuka  
Pada Pemilu Legislatif Pasca Amandemen  
UUD NRI 1945

Dengan ini menyatakan bahwa tesis ini merupakan hasil karya saya sendiri dan tidak dibuatkan oleh orang lain serta sepengetahuan saya tesis ini belum pernah ditulis oleh orang lain. Untuk itu bila dikemudian hari tesis ini terbukti merupakan hasil karya orang lain, atau hasil mencontek tesis/karya ilmiah orang lain (Plagiat), maka gelar Magister Hukum (M.H) yang telah saya peroleh bersedia untuk dibatalkan.

Demikian surat pernyataan ini dibuat dengan sesungguhnya tanpa ada paksaan dari pihak manapun.

Pekanbaru, 7 Februari 2021

Yang Menyatakan,



Jamaluddin

## ABSTRAK

Negara Indonesia menganut paham kedaulatan rakyat (*democratie*) hal ini tertuang dalam batang tubuh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam Pasal 1 ayat (2) yang berbunyi “kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang Undang Dasar”. Perwujudan demokrasi adalah lewat pemilihan umum. Fenomena pasca perubahan UUD 1945, sistem pemilu Indonesia terus mengalami perubahan. Dalam hal sistem pemilu dari sistem proporsional daftar tertutup (*closed list party*) menjadi sistem proporsional daftar terbuka (*opened list party*). Semenjak 2004-2019 sistem pemilu menggunakan proporsional terbuka dengan ragam variasinya.

Masalah Pokok penelitian ini adalah bagaimana penerapan sistem proporsional terbuka sesudah perubahan UUD NRI 1945 Periode 2004-2019? Dan bagaimana perumusan konsep pemilihan umum dalam menerjemahkan kedaulatan rakyat sesudah perubahan Undang-Undang Dasar NRI 1945 melalui sistem proporsional terbuka. Tesis ini menggunakan metode penelitian yuridis normatif yaitu menggunakan norma hukum tertulis sebagai dasar penelitian. Kemudian data yang diperoleh dianalisis secara kualitatif dan teknik penarikan kesimpulan secara induktif.

Penerapan sistem proporsional terbuka dalam pada pemilu legislatif sesudah perubahan UUD NRI 1945 bervariasi pemilu 2004 sistem proporsional terbuka terbatas, pemilu 2009 dan 2014 menerapkan sistem proporsional terbuka murni dan 2019 menerapkan sistem proporsional terbuka terbatas. Sistem proporsional terbuka mampu menghadirkan partai pemenang pemilu yang bervariasi. Namun, berkompetisi secara terbuka sering disalahgunakan caleg untuk memenangkan pemilu dengan cara melakukan praktek politik uang. Politik uang terjadi karena pola open rekrutmen partai politik yang tidak demokratis sehingga perlu dilakukan perbaikan dengan pola caleg minimal 3 tahun menjadi anggota partai politik. Selain itu, untuk mewujudkan konsep pemilihan umum dengan sistem proporsional terbuka yang ideal dalam rangka mewujudkan kedaulatan suara pemilih maka pemerintahan harus merevisi undang-undang pemilu mengatur secara khusus syarat-syarat caleg terpilih dapat diberhentikan agar kasus caleg terpilih diberhentikan partai tidak lagi terjadi sehingga eksistensi sistem pemilu proporsional terbuka yang di anut Indonesia tetap terjaga dalam mengimplementasikan kedaulatan rakyat.

**Kata Kunci: Demokrasi, Sistem Pemilu, Partai Politik**

## ABSTRACT

The Indonesian state adheres to the understanding of people's sovereignty (democratic) this is stated in the body of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia in Article 1 paragraph (2) which reads "sovereignty is in the hands of the people and implemented according to the Constitution". The manifestation of democracy is through general elections. The phenomenon after the amendment to the 1945 Constitution, Indonesia's electoral system continues to change. In the case of the electoral system, from a closed list party proportional system to an open list party proportional system. Since 2004-2019 the electoral system has used open proportionality with various variations.

The main problem of this research is how is the application of an open proportional system after the amendments to the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia for the 2004-2019 period? And how to formulate the concept of general elections in translating people's sovereignty after the amendments to the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia through an open proportional system. This thesis uses a normative juridical research method, namely using written legal norms as the basis of research. Then the data obtained were analyzed qualitatively and inductive conclusion techniques.

The application of the open proportional system in the legislative elections after the amendment to the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia varied, the 2004 election with a limited open proportional system, the 2009 and 2014 elections applying a pure open proportional system and 2019 applying a limited open proportional system. The open proportional system is able to present a variety of electoral winning parties. However, open competition is often abused by legislative candidates to win the election by practicing money politics. Money politics occurs because the pattern of open recruitment of political parties is not democratic, so it is necessary to make improvements with a candidate pattern of at least 3 years as a member of a political party. In addition, to realize the concept of general elections with an ideal open proportional system in the context of realizing voter sovereignty, the government must revise the electoral law specifically regulating the conditions for elected candidates to be terminated so that cases of elected candidates are terminated by parties no longer so that the existence of the system Indonesia's open proportional elections are maintained in implementing people's sovereignty.

**Keyword: Democracy, Electoral System, Political Party**

## KATA PENGANTAR

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

Setinggi Puji sedalam Syukur penulis sampaikan Kehadirat Allah SWT atas segala Rahmat dan Karunianya sehingga penulis dapat menyelesaikan penyusunan Tesis yang berjudul: **Penerapan Sistem Proporsional Terbuka pada Pemilu Legislatif Pasca Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.**

Tesis ini ditulis dalam rangka memenuhi persyaratan untuk memperoleh gelar Magister (S.2) Ilmu Hukum di Universitas Islam Riau. Penulis menyadari bahwa berkat dukungan dan bantuan dari berbagai pihak sehingga Tesis ini dapat diselesaikan, oleh karena itu penulis ingin mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang secara langsung maupun tidak langsung memberikan kontribusi dalam menyelesaikan Tesis ini.

Selanjutnya ucapan terima kasih penulis sampaikan kepada :

1. Bapak Prof. Dr. H. Syafrinaldi, S.H., M.C.L sebagai Rektor Universitas Islam Riau yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk menuntut Ilmu Pengetahuan Pada Universitas Islam Riau Pekanbaru Program Magister (S2) Ilmu Hukum.
2. Bapak Prof. Dr. Yusri Munaf Sebagai Direktur Pascasarjana Universitas Islam Riau, yang telah memberikan izin dan kemudahan sehingga penulis dapat menyelesaikan studi di Program Pascasarjana Ilmu Hukum.
3. Bapak Dr. Surizki Febrianto, S.H., M.H., Sebagai Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum Pascasarjana UIR Riau, yang telah memberikan

arahan awal dalam penentuan judul sebelum seminar proposal Tesis dilaksanakan.

4. Ibu Prof. Dr. Hj. Elydar Chaidir, M.Hum selaku pembimbing I dan Bapak Dr. H. Efendi Ibnu Susilo, S.H., M.H., selaku pembimbing II yang telah memberikan arahan dan bimbingannya kepada penulis selama proses penyusunan Tesis ini.
5. Seluruh dosen dan staf administrasi serta petugas perpustakaan pada program Pascasarjana UIR Riau, yang secara langsung atau tidak langsung telah memberi bantuan kepada penulis dalam menyelesaikan penulisan Tesis.
6. Istri tercinta dan Anak-anak tersayang yang telah memberikan dorongan setulus hati dalam menyelesaikan studi program Pascasarjana, semoga ilmu yang penulis dapatkan bermanfaat bagi keluarga.
7. Seluruh rekan-rekan seperjuangan di Program Magister Ilmu Hukum yang telah saling mendukung dan telah memberikan sumbangan pemikiran dan motivasi sehingga penulisan Tesis dapat diselesaikan.

Semoga Tesis ini dapat bermanfaat untuk pengembangan ilmu pengetahuan khususnya di bidang Ilmu Hukum baik bagi praktisi maupun di Perguruan Tinggi serta bermanfaat bagi para pembaca. Amin yaa rabbal alamin.

Pekanbaru, 07 Februari 2021  
Penulis

Jamaluddin

## DAFTAR ISI

<b>ABSTRAK</b> .....	i
<b>KATA PENGANTAR</b> .....	iii
<b>DAFTAR ISI</b> .....	v
<b>DAFTAR TABEL</b> .....	vi
<b>DAFTAR SINGKATAN</b> .....	vii
<b>BAB I PENDAHULUAN</b> .....	1
A. Latar Belakang Masalah .....	1
B. Masalah Pokok .....	14
C. Tujuan Dan Manfaat Penelitian .....	14
1. Tujuan Penelitian .....	14
2. Kegunaan Penelitian .....	14
D. Kerangka Teori .....	15
1. Teori Kedaulatan Rakyat .....	16
2. Teori Demokrasi .....	18
3. Teori Sistem Pemilihan Umum .....	21
E. Konsep Operasional .....	27
F. Metode Penelitian .....	28
1. Jenis dan sifat penelitian .....	28
2. Obyek Penelitian .....	29
3. Data dan Sumber Data .....	29
4. Teknis Penarikan Kesimpulan .....	30
<b>BAB II KONSEP KEDAULATAN RAKYAT DAN PEMILIHAN UMUM SEBAGAI PERWUJUDAN SEBUAH SISTEM DEMOKRASI</b> .....	31
A. Konsep Demokrasi .....	31
B. Kedaulatan Rakyat dan Konstitusi .....	42
C. Kedaulatan Rakyat dan Pemilihan Umum .....	54
D. Sistem Pemilihan Umum .....	62
<b>BAB III ANALISIS PENERAPAN SISTEM PROPORSIONAL TERBUKA PADA PEMILU LEGISLATIF PASCA AMANDEMEN UUD NRI 1945</b> .....	80
A. Penerapan Sistem Proporsional Terbuka Pada Pemilu Legislatif Sesudah Perubahan UUD NRI 1945 .....	80
B. Perumusan Konsep Pemilihan Umum Dengan Sistem Proporsional Terbuka Yang Ideal Dalam Rangka Mewujudkan Kedaulatan Suara Pemilih .....	140
<b>BAB IV PENUTUP</b> .....	166
<b>DAFTAR PUSTAKA</b>	

## DAFTAR TABEL

Tabel 1.1	Sistem Pemilu Anggota DPR dan DPRD Menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 dan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012.....	4
Tabel III.1	Perbandingan Sistem Pemilu Sebelum dan Sesudah Amandemen UUD 1945.....	91
Tabel III.2	Hasil Pemilihan Umum Legislatif Tahun 1999.....	95
Tabel III.3	Hasil Pemilihan Umum Legislatif Tahun 2004.....	101
Tabel III.4	Hasil Pemilihan Umum Legislatif Tahun 2009 Ambang Batas 2,5% Parlemen.....	107
Tabel III.5	Hasil Pemilihan Umum Legislatif Tahun 2014 Ambang Batas 3,5% Parlemen.....	112
Tabel III.6	Pelanggaran Yang dilakukan Partai Politik Pada Pemilu 2014.....	114
Tabel III.7	Hasil Pemilihan Umum Legislatif Tahun 2019 Ambang Batas 4% Parlemen.....	118
Tabel III.8	Pelanggaran Pemilu Tahun 2019.....	119
Tabel III.9	Ilustrasi Konversi Suara Menjadi Kursi Menggunakan Metode <i>Kuota Hare</i> .....	126
Tabel III.10	Kelebihan dan kelemahan Sistem Proporsional Terbuka Menurut Undang-Undang Nomor 12 tahun 2003, Undang-Undang Nomor 10 tahun 2008, Undang-Undang Nomor 8 tahun 2012 dan Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017.....	134
Tabel III.11	Pemberhentian Caleg Terpilih oleh Partai Politik.....	158

## DAFTAR SINGKATAN

AV	: Alternative Vote
BPP	: Bilangan Pembagi Pemilihan
BPPD	: Bilangan Pembagi Pemilihan Daftar
BV	: Block Vote
CALEG	: Calon Legislatif
DAPIL	: Daerah Pemilihan
DK7	: Daftar Aktivitas Pengeluaran Dana Kampanye
DPD	: Dewan Perwakilan Rakyat
DPR	: Dewan Perwakilan Rakyat
DPRD	: Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
DPS	: Daftar Pemilih Sementara
DPT	: Daftar Pemilih Tetap
FPTP	: First Past The Post
GOLKAR	: Golongan Karya
HAM	: Hak Asasi Manusia
ICW	: Indonesia Corruption Watch
KPU	: Komisi Pemilihan Umum
LPPDK	: laporan Penerimaan dan Pengeluaran Dana Kampanye
LV	: Limited Vote
MMP	: Mixed Member Proportional
MK	: Mahkamah Konstitusi
MPR	: Majelis Permusyawaratan Rakyat
NRI	: Negara Republik Indonesia
PAN	: Partai Amanat Nasional
PARPOL	: Partai Politik
PBB	: Partai Bulan Bintang
PBV	: Party Block Vote
PDIP	: Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan
PDKB	: Partai Demokrasi Kasih Bangsa
PEMILU	: Pemilihan Umum
PKB	: Partai Kebangkitan Bangsa
PKS	: Partai Keadilan Sejahtera
PL	: Party List
PNU	: Partai Nahdatul Ulama
PPP	: Partai Persatuan Pembangunan
PUU	: Peraturan Perundang-Undangan
PR	: Proporsional
RKDK	: Rekening Khusus Dana Kampanye
SM	: Sebelum Masehi
STV	: Single Transferable Vote
TRS	: Two Round System
UUD	: Undang-Undang Dasar
UU	: Undang-Undang

Dokumen ini adalah Arsip Miik :

Perpustakaan Universitas Islam Riau

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang Masalah

Negara Indonesia menganut paham kedaulatan rakyat (*democratie*) hal ini tertuang dalam batang tubuh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam Pasal 1 ayat (2) yang berbunyi “kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Pemilik kekuasaan tertinggi sesungguhnya adalah rakyat. Kekuasaan itu harus disadari berasal dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat. Bahkan kekuasaan diselenggarakan bersama-sama dengan rakyat.<sup>1</sup> Wujud dari penjewantahan kedaulatan rakyat dengan diselenggarakannya pemilihan umum. Sejak perubahan ketiga Undang-Undang Dasar 1945, pemilu di Indonesia tidak lagi sebatas memilih anggota DPR dan DPRD saja, tetapi juga untuk memilih anggota DPD, Presiden dan Wakil Presiden.

Peserta pemilihan umum itu dapat bersifat kelembagaan atau perorangan calon wakil rakyat. Kelembagaan yang dimaksud itulah yang biasanya disebut partai politik, yaitu organisasi yang secara sengaja dibentuk untuk tujuan-tujuan yang bersifat politik, seperti untuk kepentingan rekrutmen politik komunikasi politik, dan sebagainya. Oleh karena itu, partai politik terkait erat dengan kegiatan pemilihan umum. Bahkan, dapat dikatakan partai politik itu merupakan pilar

---

<sup>1</sup> Muhamad Saleh, *Anomali Kedaulatan Rakyat dalam UUD 1945 Pasca Amandemen*, Yayasan Rumah Peneleh, Jakarta, 2019. Hal 41

penting dalam sistem demokrasi perwakilan yang secara periodik menyelenggarakan kegiatan pemilihan umum.<sup>2</sup>

Sistem pemilihan umum dapat dibedakan dalam dua macam, yaitu antara (i) sistem pemilihan mekanis; dan (ii) sistem pemilihan organis. Sistem pemilihan mekanis mencerminkan pandangan yang bersifat mekanis yang melihat rakyat sebagai masa individu-individu. Sementara itu, dalam sistem pemilihan yang bersifat organis, pandangan organis menempatkan rakyat sebagai sejumlah individu-individu yang berkelompok berdasarkan geneologis (rumah tangga, keluarga), fungsi tertentu (ekonomi, industri), lapisan-lapisan sosial (buruh, tani, cendekiawan), dan lembaga-lembaga sosial (universitas).<sup>3</sup>

Selain dua sistem pemilu menurut Jimly Asshiddiqie, pemilu juga dikenal dengan sistem campuran dan sistem lain di luar ketiga sistem di atas. Secara umum ada empat kelompok sistem pemilu yang di gunakan negara-negara di dunia, yang mana dari keempatnya memiliki ragam variannya masing-masing.

Sistem pemilu di Indonesia telah mengalami perubahan, dari sistem proposional tertutup (*close list PR*) ke sistem proposional terbuka (*open list PR*).<sup>4</sup> Di Indonesia perbedaan antara pemilu setelah perubahan UUD NRI 1945 dengan Pemilu sebelum perubahan terletak pada varian *Party List*, dimana sebelum perubahan masih menggunakan varian daftar tertutup (*closed list*), setelah perubahan telah menggunakan varian daftar terbuka (*opened list*).

---

<sup>2</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Cet 8, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2016. Hal 415

<sup>3</sup> *Ibid.*, Hal 422

<sup>4</sup> Khairul Fahmi, *Pemilihan Umum Dan Kedaulatan Rakyat*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2011. Hal 9

Fenomena yang terjadi pemilu dengan sistem proporsional terbuka sudah diterapkan sejak pasca amandemen UUD 1945 dengan berbagai regulasi yang lahir silih berganti di mulai dari Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum hingga Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, hal ini dilakukan dalam rangka mengakomodir proses pemilu sesuai dengan paham kedaulatan rakyat yang di anut oleh Indonesia. Dalam perjalanannya sistem proporsional terbuka yang diterapkan pada tahun 2004 sampai dengan tahun 2019 tidaklah sama melainkan memiliki berbagai variasi. Begitu juga dengan metode sistem pemilunya silih berganti dimulai dari berlakunya *quota hare* hingga berlakunya *sainte-lague*.

Variasi penerapan sistem proposional terbuka dari tahun 2004 hingga 2012. Di dalam tabel di bawah ini memuat tentang nomenklatur sistem proporsional terbuka, formula pembagian kursi (*electoral* formula) dimana terdapat Bilangan Pembagi Pemilih (BPP), besaran daerah pemilihan (*district magnitude*) yang menentukan jumlah kursi di daerah pemilihan, pencalonan yang memuat tata cara pencalonan baik terbuka maupun tertutup, penyuaran (*balloting* bagian dari *electoral* formula) yang memuat tata cara dicoblos baik di suara maupun di gambar, sisa kursi (bagian dari *electoral* formula) yang diberikan ke partai politik dan ambang batas yang berbeda setiap pemilunya. Untuk lebih detail akan dijelaskan pada tabel di bawah ini, yaitu sebagai berikut:

**Tabel I.1**  
**Sistem Pemilu Anggota DPR dan DPRD Menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008, dan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012**

Unsur Sistem Pemilu	UU Nomor 12 Tahun 2003	UU Nomor 10 Tahun 2008	UU Nomor 8 Tahun 2012
Nomenklatur	Sistem Proporsional dengan daftar calon terbuka	Sistem Proporsional terbuka	Sistem Proporsional terbuka
Formula pembagian kursi dan penetapan calon terpilih ( <i>electoral formula</i> )	Proporsional/BPP dan nomor urut, kecuali bagi calon yang mencapai BPP	Proporsional/BPP dan nomor urut, kecuali bagi calon yang mencapai minimal 30% dari BPP (kemudian diubah MK menjadi suara terbanyak)	Proporsional berdasarkan perolehan suara partai politik yang memenuhi PT 3,5% dan penentuan calon terpilihnya berdasarkan urutan terbanyak
Besaran daerah pemilihan ( <i>district magnitude</i> )	3-12 kursi untuk DPR dan DPRD	3-10 kursi untuk DPR 3-12 kursi DPRD	3-10 kursi untuk DPR 3-12 untuk DPRD
Pencalonan	Daftar calon terbuka	Daftar calon terbuka	Daftar calon terbuka
Penyuaraan ( <i>balloting</i> bagian dari <i>electoral formula</i> )	Mencoblos satu tanda gambar atau mencoblos tanda gambar dan satu nama calon	Memberi satu tanda pada kolom nama partai atau pada kolom nomor urut calon atau pada kolom nama calon	Mencoblos satu tanda gambar atau mencoblos tanda gambar dan satu nama calon atau hanya satu nama calon
Sisa kursi (bagian dari <i>electoral formula</i> )	Dalam arti luas, diberikan kepada partai politik berdasarkan sisa suara terbanyak	Dalam arti sempit dan diberikan kepada partai politik yang mempunyai sisa suara minimal 50% dari BPP (ditarik ke provinsi pada tahap III)	Dalam arti luas, diberikan kepada partai politik berdasarkan sisa suara terbanyak
Ambang batas	3% dari jumlah kursi DPR untuk dapat mengikuti pemilu berikutnya ( <i>electoral threshold</i> )	2,5 % dari jumlah suara nasional untuk dapat mengikuti perhitungan kursi di DPR ( <i>parliamentary threshold</i> )	3,5% dari jumlah suara nasional untuk dapat mengikuti penghitungan kursi di DPR ( <i>parliamentary threshold</i> )

Sumber : Fajlurrahman Jurdi, *Pengantar Hukum Pemilihan Umum*, Kencana, Jakarta, 2018. Hal 142

Dari tabel I.1 di atas maka terlihat bahwa pemilu 2004 melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum menggunakan sistem proporsional dengan daftar calon terbuka. Pemilih tidak hanya dapat memilih tanda gambar parpol, tetapi juga diberi kesempatan memilih caleg. Penerapan ketentuan ini diikuti dengan pengaturan ketentuan suara sah dan penetapan calon terpilih. Suara sah parpol harus dicoblos bersamaan pada kolom tanda gambar parpol dan calegnya. Peraturan yang menggambarkan berlakunya sistem pemilu proporsional dengan daftar terbuka tersebut ini dikombinasi dengan ketentuan penetapan caleg terpilih, dimana caleg harus memenuhi ketentuan bilangan pembagi pemilihan (BPP). Jika tidak ada caleg yang memperoleh angka BPP, kursi yang didapat partai politik di daerah pemilihan menjadi hak caleg berdasarkan nomor urut terkecil.

Dalam Pemilu 2004, sistem *opened list* pertama kali dilaksanakan pasca amandemen UUD 1945, namun derajatnya masih terbatas (tidak sepenuhnya terbuka), sehingga beberapa pihak menyebutnya dengan istilah “sistem proporsional setengah terbuka”.<sup>5</sup> Disebut setengah terbuka karena *opened list* dihadapkan oleh berbagai batasan-batasan dalam pemilihan. Batasan tersebut khususnya menyangkut tata cara pemberian suara dan penetapan calon terpilih. Kemudian setelah itu diberlakukannya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 pertimbangan penerbitan Undang-Undang ini untuk Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2006 tentang Perubahan

---

<sup>5</sup> Ali Masykur Musa, *Sistem Pemilu: Proporsional Setengah Hati*, Pustaka Indonesia Satu, Jakarta, 2003. Lihat Juga Ramlan Surbakti, *Dkk Perencanaan Sistem Pemilu Untuk pembangunan tata politik demokratis*, Partnership For Governance Indonesia, Jakarta, 2008. Hal 177

Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Menjadi Undang-Undang.

Dalam Undang-Undang ini tidak tampak berbeda dengan Pemilu 2004, tetap mendasarkan pada prinsip proporsional atau perwakilan berimbang. Artinya, suatu daerah pemilihan diwakili sejumlah wakil yang didapat dari perolehan suara partai-partai politik peserta pemilu. Dalam hal penetapan calon terpilih, yang awalnya (dalam Pemilu 2004) kandidat dinyatakan terpilih jika suara yang diperolehnya sekurang-kurangnya 100% (seratus persen) dari BPP, maka pada Pemilu 2009 cukup memenuhi sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh persen) dari BPP. Jika tidak ada yang memenuhi 30% (tiga puluh persen) dari BPP, barulah penetapan kandidat terpilih berdasarkan nomor urut. Ketentuan ini tidak sempat dilaksanakan dalam Pemilu 2009 karena telah dibatalkan terlebih dahulu oleh Mahkamah Konstitusi dan dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 (inkonstitusional) sehingga diputus tidak memiliki kekuatan hukum mengikat melalui Putusan Nomor 22-24/PUU-VI/2008 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Adapun pemohon yang melakukan pengujian secara materil terhadap Undang-Undang ini adalah Sutjipto, Septi Notariana, dan Jose Dima Satria.

Dalam Putusan Nomor 22-24/PUU-VI/2008, Mahkamah Konstitusi menilai inkonstitusional terhadap Pasal 214 huruf a, huruf b, huruf c, huruf d, dan huruf e UU 10/2008 yang menentukan bahwa calon terpilih adalah calon yang mendapat

di atas 30% (tiga puluh per seratus) dari BPP, atau menempati nomor urut lebih kecil jika tidak ada yang memperoleh 30% (tiga puluh per seratus) dari BPP, atau yang menempati nomor urut lebih kecil jika yang memperoleh 30% (tiga puluh per seratus) dari BPP lebih dari jumlah kursi proporsional yang diperoleh suatu partai politik peserta Pemilu. Ketentuan tersebut menurut Mahkamah Konstitusi bertentangan dengan makna substantif kedaulatan rakyat dan dikualifisir bertentangan dengan prinsip keadilan sebagaimana diatur dalam Pasal 28D Ayat (1) UUD 1945. Dinyatakan inkonstitusional karena ketentuan tersebut dinilai bertentangan dengan prinsip kedaulatan rakyat yang tertuang di Pasal 1 ayat (2) UUD 1945. Menurut Mahkamah Konstitusi, bagaimanapun rakyat adalah pemilik kedaulatan tertinggi yang berhak memilih secara langsung siapa pun yang dikehendakinya. Oleh karena itu, sistem rekrutmen pimpinan politik yang selama ini diperankan oleh partai politik jangan sampai melanggar prinsip-prinsip kedaulatan rakyat tersebut.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Lihat Pertimbangan Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Mahkamah Konstitusi No.22-24/PUU-VI/2008: *Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 menyatakan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Hal tersebut menunjukkan bahwa kedaulatan tertinggi berada di tangan rakyat, sehingga dalam berbagai kegiatan pemilihan umum, rakyat langsung memilih siapa yang dikehendakinya. Besarnya suara pilihan rakyat menunjukkan tingginya legitimasi politik yang diperoleh oleh para calon legislatif maupun eksekutif, sebaliknya rendahnya perolehan suara juga menunjukkan rendahnya legitimasi politik calon yang bersangkutan; Bahwa prinsip kedaulatan rakyat merupakan prinsip konstitusi yang sangat mendasar yang bukan saja memberi warna dan semangat pada konstitusi yang menentukan bentuk pemerintahan, akan tetapi juga dapat dipandang sebagai moralitas konstitusi yang memberi warna dan sifat pada keseluruhan undang-undang di bidang politik. Meskipun harus diakui perlunya dipelihara satu sistem rekrutmen pimpinan politik yang terutama diperankan oleh partai politik yang sehat, maka sebagai satu metode dan prosedur rekrutmen dalam sistem politik dan perwakilan yang dianut, harus diberi batas yang jelas bahwa partai politik tersebut tidak boleh sampai melanggar prinsip kedaulatan rakyat, yang dapat dipandang sebagai prinsip konstitusi yang sangat mendasar dan tidak dapat dikesampingkan, karena bukan hanya merupakan basic norm melainkan lebih dari itu merupakan moralitas konstitusi bagi semua kehidupan negara dan bangsa baik di bidang politik, sosial, ekonomi, dan hukum. Prinsip tersebut harus berdampingan, tidak boleh menafikan tetapi justru harus menjunjung tinggi hak asasi manusia yang membentuk dan menjadi dasar harkat dan martabat manusia (the dignity of man).*

Menindaklanjuti amanat putusan Mahkamah Konstitusi tersebut pada tanggal 11 Mei 2012, Presiden mensahkan Undang-undang Nomor 8 Tahun 2012 Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah disahkan oleh Presiden. Pertimbangan Undang-Undang ini sebagai upaya memperbaiki penyelenggaraan pemilu ini merupakan bagian dari proses penguatan dan pendalaman demokrasi (*deepening democracy*) serta upaya mewujudkan tata pemerintahan Presidensial yang efektif. Dengan adanya penggantian terhadap Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 ini diupayakan bahwa proses demokratisasi tetap berlangsung melalui Pemilu yang lebih berkualitas dan pada saat yang bersamaan proses demokratisasi berjalan dengan baik, terkelola dan terlembaga.<sup>7</sup>

Pada Pemilu 2014 diterapkannya metode konversi suara dengan *quota hare*<sup>8</sup> kemudian pada pemilu 2019 berganti menjadi metode konversi *sainte lague*<sup>9</sup> dengan dasar untuk memaksimalkan akomodasi suara dalam pemilu menjadi salah satu contoh perkembangan sistem pemilu ini. Selain itu, proses politik dalam pembentukan regulasi pemilu: desain perubahannya banyak yang lahir dari

---

<sup>7</sup> Koesrianto, "Konsiderans Menimbang UU Nomor 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah", LN No. 117 Tahun 2012

<sup>8</sup> Penemu sistem Hare yaitu Sir Thomas Hare (1806-1891), seorang ahli hukum Inggris Raya. Metode Hare menggunakan kuota sederhana, yaitu jumlah minimal tertentu yang membuat sebuah parpol dapat memperoleh kursi di suatu dapil. Sebagai contoh, misalnya di suatu dapil terdapat 10.000 suara dan jatah 10 kursi, maka kuota untuk mendapatkan satu kursi itu adalah 1.000 suara untuk setiap kursi. Markus H. Simarmata, *Mencari Solusi Terhadap Keraguan Sistem Pemilihan Umum Yang Tepat Di Indonesia*, Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 14. No. 03- September 2017. Hal 295

<sup>9</sup> Metode *Saint-Lague* (1910) diambil dari nama ahli matematika Prancis Andre Sainte Lague, seorang guru besar Universitas di Paris dan aktivis kaum pekerja. Metode tersebut menggunakan "divisor" atau angka pembagi terkait pendistribusian kursi yang diperoleh oleh setiap parpol dalam suatu daerah pemilihan. *Sainte-Lague* murni menggunakan rumus seluruh jumlah suara yang masuk dibagi dengan angka pembagi yaitu sistem berbasis rata-rata jumlah suara tertinggi untuk menentukan alokasi kursi dalam suatu dapil. *Ibid.*, Hal 295

pengalaman praktek pemilu maupun melalui terobosan yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi. Setidaknya terdapat beberapa putusan Mahkamah Konstitusi yang memberikan perubahan terhadap regulasi pemilu diantaranya putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang memberlakukan Pemilu dengan suara terbanyak dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013 Pengujian Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden yang menyatakan Pemilu serentak.

Salah satu unsur terpenting yang tidak bisa dipisahkan dari pembentukan regulasi adalah interaksi kekuasaan politik. Ini dikarenakan hukum merupakan produk politik, di mana menurut Daniel S. Lev<sup>10</sup>, dengan kuatnya konsentrasi politik dan peran sosial politik yang diberikan padanya, maka otonomi hukum diintervensi oleh politik. Dengan melihat adanya intervensi politik terhadap hukum ini, maka proses keputusan politik pembentukan regulasi sebagai konflik langsung dan dapat diamati serta kepentingan yang terbentuk dapat dipahami sebagai preferensi kebijakan. Dalam perspektif ini, pertarungan kepentingan dan kekuasaan menjadi dinamika politik fraksi-fraksi di DPR yang terjadi dalam pembentukan regulasi Pemilu.

Pada pemilu 2019 menggunakan dasar hukum, yaitu Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu. Undang undang Nomor 7 Tahun 2017 ini

---

<sup>10</sup> Daniel S. Lev, *Islamic Court In Indonesia*, University of California Press, Berkeley 1972.  
Hal 2

mengakomodir keseluruhan Penyelenggaraan Pemilu di Tahun 2019, ada beberapa hal yang berubah seperti jumlah anggota DPR RI menjadi 575 kursi, Jumlah Kursi di DPRD Provinsi dan Kabupaten/Kota juga bertambah berdasarkan populasinya, juga perubahan jumlah anggota Komisi Pemilihan Umum di Provinsi dan Kabupaten/Kota, status Badan Pengawas Pemilu di Kabupaten/Kota menjadi permanen dan perubahan-perubahan lainnya. Dalam pasal 420 diatur mengenai :

“Penetapan perolehan jumlah kursi tiap partai politik peserta pemilu di suatu daerah pemilihan dilakukan dengan ketentuan:

- a. Penetapan jumlah suara sah setiap partai politik peserta pemilu di daerah pemilihan sebagai suara sah setiap partai politik;
- b. Membagi suara sah setiap partai politik peserta pemilu sebagaimana dimaksud pada huruf a dengan bilangan pembagi 1 dan diikuti secara berurutan oleh bilangan ganjil 3, 5, 7 dan seterusnya;
- c. Hasil pembagian sebagaimana dimaksud pada huruf b diurutkan berdasarkan jumlah nilai terbanyak;
- d. Nilai terbanyak pertama mendapat kursi pertama, nilai banyak kedua mendapat kursi kedua, nilai banyak ketiga mendapat kursi ketiga, dan seterusnya sampai jumlah kursi di daerah pemilihan habis terbagi”.

Meskipun secara eksplisit dalam Undang-Undang ini tidak disebutkan penerapan metode *Sainte-Lague* namun bunyi Pasal 420 tersebut sangat jelas bahwa pemilu Indonesia mengarah kepada metode *Sainte-Lague*. Metode *Sainte-Lague* murni menggunakan rumus seluruh jumlah suara yang masuk dibagi dengan angka pembagi yang berbasis rata-rata jumlah suara tertinggi guna menentukan alokasi kursi dalam suatu dapil. Metode *Sainte-Lague*, dalam praktiknya, dapat dikatakan lebih kompleks dibandingkan dengan metode *Kuota Hare*. Melalui metode *Sainte-Lague* menentukan calon legislatif yang lolos ke parlemen, sebagaimana dimuat dalam Pasal 414 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, yang berbunyi:

1. Partai politik peserta pemilu harus memenuhi ambang batas perolehan suara paling sedikit 4% dari jumlah suara sah secara nasional untuk diikutkan dalam penentuan kursi anggota DPR;
2. Seluruh partai politik peserta pemilu diikutkan dalam penentuan perolehan kursi anggota DPRD provinsi dan DPRD (kabupaten/kota).

Dengan metode *Sainte-Lague*, pembagiannya bukan kuota kursi, melainkan perolehan suara yang dibagi oleh bilangan pembagi yang merupakan angka ganjil yang sesuai dengan jumlah alokasi kursi per dapil untuk urutan masing-masing kursi (Pasal 415 ayat (2) UU Pemilu). Hasil perhitungannya dijelaskan sebagai berikut:<sup>11</sup>

1. Alokasi kursi pertama

Dalam alokasi kursi pertama, perolehan suara dibagi satu. Perolehan suara Partai A 220.000/1, Partai B 100.000/1, Partai C 30.000/1, sedangkan Partai D 25.000/1. Jadi, Partai A mendapatkan satu kursi karena memperoleh suara terbanyak.

2. Alokasi kursi kedua

Jika suatu partai telah mendapatkan kursi di tahap pertama, perolehan suara partai tersebut dibagi tiga, sedangkan perolehan suara partai yang belum mendapatkan kursi tetap dibagi satu. Perolehan suara Partai A  $220.000/3 = 73.333$ , Partai B  $100.000/1 = 100.000$ , Partai C  $30.000/1 = 30.000$ , sedangkan Partai D  $25.000/1 = 25.000$ . Dari hasil ini, Partai B mendapatkan satu kursi karena memperoleh suara terbanyak di alokasi kursi kedua.

---

<sup>11</sup> Samuel Tua Parulian Putera Simanjuntak, "Kuota Hare Dan Sainte Lague Dalam UU Pemilu", <https://lk2fhui.law.ui.ac.id/kuota-hare-dan-sainte-lague-dalam-uu-pemilu/>, diakses 20 Oktober 2020

3. Alokasi kursi ketiga

Perolehan suara Partai A  $220.000/3 = 73.333$ , Partai B  $100.000/3 = 33.333$ , Partai C  $30.000/1 = 30.000$ , sedangkan Partai D  $25.000/1 = 25.000$ . Jadi, Partai A kembali mendapatkan satu kursi karena memiliki suara terbanyak di alokasi kursi ketiga.

4. Alokasi kursi keempat

Jika suatu partai telah mendapatkan kursi di tahap ketiga, perolehan suara partai tersebut dibagi lima. Perolehan suara Partai A  $220.000/5 = 44.000$ , Partai B  $100.000/3 = 33.333$ , Partai C  $30.000/1 = 30.000$ , sedangkan Partai D  $25.000/1 = 25.000$ . Jadi, Partai A kembali mendapatkan satu kursi karena memiliki suara terbanyak di alokasi kursi keempat. Dengan demikian, total akhir perolehan kursi adalah Partai A mendapatkan 3 kursi, Partai B mendapatkan 1 kursi, Partai C mendapatkan 0 kursi, sedangkan Partai D mendapatkan 0 kursi.

Dari fenomena yang sudah di paparkan di atas pasca perubahan UUD 1945, sistem pemilu Indonesia terus mengalami perubahan. Dalam hal sistem pemilu dari sistem proporsional daftar tertutup (*closed list party*) menjadi sistem proporsional daftar terbuka (*opened list party*). Jika ditinjau dari dasar filosofi pemilihan atas orang untuk menentukan pemenang selama ini selalu didasarkan pada suara terbanyak, sehingga penentuan calon terpilih harus pula didasarkan pada siapapun calon anggota legislatif yang mendapat suara terbanyak secara berurutan, bukan atas dasar nomor urut terkecil yang telah ditetapkan.

Sistem proporsional terbuka yang diberlakukan sejak Pemilu tahun 2004 sampai dengan Pemilu tahun 2019 lalu masih memiliki banyak kekurangan. Di

antaranya, sistem proporsional terbuka menyuburkan korupsi Indonesia sebagaimana data dari Indonesia Corruption Watch (ICW) mencatat ada 254 anggota Dewan menjadi tersangka korupsi sepanjang 2014-2019. Dari angka tersebut, 22 orang di antaranya anggota DPR.<sup>12</sup> Sistem ini dapat melemahkan identitas partai politik atau *party identity* karena sistem tersebut lebih mengandalkan peran individu calon legislatif untuk meraih simpati pemilih dibandingkan peran partai politiknya. Selain itu, fenomena lain dalam pemilu legislatif yaitu adanya caleg terpilih yang diberhentikan oleh partai politik dengan dalil melanggar kode etik partai. Adanya pergantian sebelah pihak oleh partai politik dapat merusak kedaulatan rakyat yang dianut oleh Indonesia yang telah dituangkan dalam UUD NRI 1945.

Dengan demikian dari pemaparan di atas maka sangat urgen untuk penulis kaji dan teliti lebih lanjut khususnya menyangkut Penerapan Sistem Proporsional Terbuka di dalam Sistem Pemilu Indonesia dengan mengkaitkan antara proses perubahan sistem pemilu pasca perubahan UUD NRI 1945 yang mana akan penulis lakukan pengkajian mulai dari tahun 2004, 2009, 2014 dan 2019 nantinya diharapkan akan diketahui apakah perubahan sistem pemilu yang terjadi sampai saat ini dalam konteks penguatan prinsip-prinsip kedaulatan rakyat apakah masih sesuai dengan *original intent* sebagaimana yang dimaksud dalam UUD 1945, ataukah telah berkembang mengikuti tuntutan dan kebutuhan masyarakat dalam proses transisi demokrasi (kontekstual).

---

<sup>12</sup> Rolando Fransiscus Sihombing, <https://news.detik.com/berita/d-4500126/icw-22-anggota-dpr-tersangka-korupsi-sepanjang-2014-2019>. Diakses tanggal 26 November 2020

## **B. Masalah Pokok**

Dalam penulisan ini dirumuskan beberapa pokok permasalahan yang diulas, yaitu:

1. Bagaimana Penerapan Sistem Proporsional Terbuka Pada Pemilu Legislatif Sesudah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945?
2. Bagaimana Perumusan Konsep Pemilihan Umum Dengan Sistem Proporsional Terbuka Yang Ideal Dalam Rangka Mewujudkan Kedaulatan Suara Pemilih?

## **C. Tujuan dan Manfaat Penelitian**

### 1. Tujuan

Adapun Tujuan penelitian berdasarkan Rumusan masalah dalam penelitian ini, adalah:

- a. Untuk Mengetahui Penerapan Sistem Proporsional Terbuka Pada Pemilu Legislatif Sesudah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Untuk Mengetahui Dengan Sistem Proporsional Terbuka Yang Ideal Dalam Rangka Mewujudkan Kedaulatan Suara Pemilih;

### 2. Manfaat

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat, baik secara teoretis maupun praktis :

- a. Manfaat teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat teoritis yaitu memperkaya pengembangan ilmu hukum, terutama terkait dengan pengawasan DPR dalam Penerapan Sistem Proporsional Terbuka sesudah perubahan UUD 1945.

b. Manfaat praktis

1. Bagi peneliti

Penelitian ini diharapkan dapat membuka wawasan baru bagi peneliti dalam memahami pelaksanaan kedaulatan rakyat melalui pemilihan umum sesudah perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

2. Bagi pertimbangan Pemerintah dan DPR

Penelitian ini diharapkan dapat dijadikan masukan atau bahan kajian bagi pertimbangan hukum pemerintahan dalam mengevaluasi dan mengkaji, khususnya terkait perumusan konsep pemilihan umum dalam menerjemahkan kedaulatan rakyat melalui perubahan Undang-Undang Dasar 1945.

3. Bagi Akademisi

Penelitian ini diharapkan dapat dijadikan bahan referensi bagi penelitian berikutnya yang tertarik meneliti topik yang sama.

#### **D. Kerangka Teori**

Perkembangan ilmu hukum selalu didukung oleh adanya teori hukum sebagai landasannya, dan tugas dari teori hukum tersebut adalah untuk menjelaskan serta

menjabarkan tentang nilai-nilai hukum sehingga mencapai dasar-dasar filsafatnya yang paling mendalam.<sup>13</sup> Oleh karena itu, penelitian ini tidak terlepas dari teori-teori ahli hukum yang dibahas dalam sistem pemikiran ahli sendiri. Penelitian ini menggunakan kedaulatan rakyat sebagai *grand theory* yang akan penulis paparkan dibawah ini, dikarenakan kedaulatan rakyat sangat dijunjung tinggi oleh negara lain termasuk negara Indonesia sebagaimana dituangkan dalam konstitusinya. Karena sejatinya kedaulatan rakyat adalah hak dari rakyat bukan milik penguasa.

Kemudian, demokrasi sebagai *middle ranges theory*, dikarenakan Sebagai sebuah janji dan sekaligus tantangan, salah satu instrumen mewujudkan kedaulatan rakyat dapat terimplementasikan adalah melalui demokrasi. Dan yang terakhir adalah sistem pemilihan umum sebagai *applied theory* karena terselenggaranya pemilihan umum sesuai dengan karakteristik sebuah negara tergantung kepada sistem pemilu. Maka dari itu peneliti akan memaparkan kerangka teori yang telah disebutkan di atas sebagai berikut :

### **1. Teori Kedaulatan Rakyat**

Istilah kedaulatan lazim dipahami sebagai *sovereignty* atau *majesty* yang diadopsi dari bahasa Inggris, Perancis, Jerman dan Belanda yang telah banyak dipengaruhi oleh Bahasa Latin. Semua istilah tadi menunjuk kepada akar pengertian yang sama yaitu kekuasaan tertinggi dalam suatu negara. Akan tetapi, sejatinya akar kata kedaulatan itu sendiri merupakan saduran dari bahasa Arab yang berasal dari akar kata *daulat* atau *dulatan*, yang dalam makna klasik artinya sebagai pergantian atau peredaran. Dengan demikian, pengertian kedaulatan itu

---

<sup>13</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Cetakan III, Universitas Indonesia, Jakarta, 1986. Hal 3

dalam makna klasiknya berkaitan erat dengan gagasan mengenai kekuasaan tertinggi yang didalamnya sekaligus terkandung dimensi waktu dan proses peralihannya sebagai fenomena yang bersifat alamiah.<sup>14</sup>

Timbulnya teori kedaulatan rakyat merupakan reaksi atas teori kedaulatan raja yang kebanyakan menghasilkan tirani dan kesengsaraan bagi rakyat. Maka dari itu J.J Rousseau menggemakan konsep kedaulatan baru yang memposisikan rakyat sebagai penguasa tertinggi lewat bukunya *Du Contract Social*. Buku tersebut merupakan pengembangan pemikiran dari Jean Bodin mengenai kedaulatan dalam buku *Six Livres de la Republique*.<sup>15</sup> Jean Bodin mengatakan bahwa kedaulatan adalah kekuasaan tertinggi yang mengatasi warga negara, anak buah, dan undang-undang. Konsep ini jika diurai dapat ditarik menjadi 3 unsur, yakni:<sup>16</sup>

- a. Kekuasaan itu bersifat tertinggi, tidak ada kekuasaan yang lebih tinggi, dan asli dalam arti tidak berasal dari atau bersumber kepada kekuasaan lain yang lebih tinggi;
- b. Mutlak dan sempurna dalam arti tidak terbatas dan tidak ada kekuasaan lain yang membatasinya;
- c. Utuh, bulat, dan abadi, dalam arti tidak terpecah-pecah dan tidak terbagi-bagi.

Maka dari itu konsep kedaulatan sejatinya bersifat *unite* dalam arti terdapat semangat dan kemauan umum rakyat adalah suatu kesatuan dengan mana mereka sebagai kesatuan berhak memerintah dan menolak diperintah. Karena rakyat

---

<sup>14</sup> Jimly Asshiddiqie, *Islam dan Kedaulatan Rakyat*, Gema Insani Pers, Jakarta, 1999. Hal 11

<sup>15</sup> Bintan R. Saragih Dan Moh. Kusnadi, *Ilmu Negara*, Edisi Revisi, Cetakan Keempat, Gaya Media Pratama, Jakarta, 2000. Hal 266

<sup>16</sup> *Ibid.*, Hal 266

adalah satu maka negara juga adalah satu, dan dengan sendirinya konsep kedaulatan ini juga bersifat bulat dan tak dapat dipecah-pecah. Jika rakyat berdaulat, maka rakyatlah satu-satunya pemegang kekuasaan tertinggi, bukan yang lain. Disimpulkan oleh Bodin, bahwa kedaulatan adalah milik setiap bangsa sebagai kesatuan yang bersifat turun-temurun, sehingga kedaulatan tidak dapat berubah-ubah begitu saja, ketika berada di tangan rakyat maka selamanya akan tetap ada di tangan rakyat. Kemudian dalam teori fiksinya mengenai perjanjian masyarakat (kontrak sosial), Rousseau menyatakan bahwa dalam suatu negara, *natural liberty* telah berubah menjadi *civil liberty* dimana rakyat sebagai penguasa tertinggi memiliki hak-haknya. Itu artinya, secara sederhana dapat diartikan bahwa kedaulatan rakyat adalah meletakkan kekuasaan tertinggi disuatu negara di tangan rakyat.<sup>17</sup>

## 2. Teori Demokrasi

Gagasan tentang pemerintahan rakyat terus mengalami perkembangan. Pada abad pertengahan, John Locke tampil kemuka dengan berbagai konsepnya tentang masyarakat sipil dan kekuasaan politik.<sup>18</sup> Dalam *masterpiece* nya, *The Second Treatise of Government*, Locke secara argumentatif memaparkan kritik yang mendasar dari konsep Filmer tentang monarki absolut dalam bukunya *Patriarcha*.<sup>19</sup> Locke menentang pendapat Filmer bahwa kekuasaan penguasa itu merupakan hak alamiah patriarkhi. Kalaupun kekuasaan bersifat patriarkhis,

---

<sup>17</sup> Nike K. Rumokoy, *Kedaulatan dan Kekuasaan Dalam UUD 1945 Dalam Pembentukan Hukum Di Indonesia*, Jurnal Hukum Unsrat Vol. XVII/No. 1 (April – Juni 2009). Hal 96

<sup>18</sup> David Held, *Models of Democracy*, terj. Abdul Haris , Akbar Tanjung Institute, Jakarta, 2006. Hal 13

<sup>19</sup> Ahmad Suhelmi, *Pemikiran Politik Barat : kajian Sejarah Perkembangan Pemikiran Negara, Masyarakat dan Kekuasaan*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2007. Hal 186

menurut Locke akan tetap saja ada batasnya. Kekuasaan hanyalah absah bila kekuasaan itu mempunyai *consent*. Locke menyebutkan :

*..for when any number of men have, by the consent of every individual, made a community, they have thereby made that community one body, with a power to act as one body, which is only by the will and determination of the majority, for that which acts any community being only the consent of the individuals of it, and it being necessary the body should move that way whither the greater force carries it, which is the consent of the majority... ”<sup>20</sup>*

Pemikiran Locke terletak pada apa yang disebutnya *consent*. Menurut Locke, masyarakat menjadi satu badan, jika masing-masing individu memberikan persetujuan untuk bergabung menjadi satu komunitas. Komunitas yang menjadi satu itu berhak melakukan berbagai tindakan atas dasar suara mayoritas. Dalam konteks sosiologi, pemikiran Locke ini mendasari pemikiran masyarakat sebagai mekanisme. Sebuah pandangan yang individualistis, atomistis, dan mekanistik.<sup>21</sup> Dalam konsep yang lebih detail, menurut Dahl sebagaimana dikutip Arend Lijphart, demokrasi dibangun di atas pilar :

- a. *Freedom to form and join organization;*
- b. *Freedom of expression;*
- c. *The right to vote;*
- d. *Eiligibility for public office;*
- e. *The right of political leaders to compete for support and votes;*
- f. *Free and fair elections;*

---

<sup>20</sup> John Locke, *The Second Treatise of Government*, The Liberal Arts Press Inc, Indianapolis, 1952. Hal 4

<sup>21</sup> K.J. Vegger, *Realitas Sosial : Refleksi Filsafat Sosial atas Hubungan Individu-Masyarakat dalam Cakrawala Sejarah Sosiologi*, PT Gramedia, Jakarta, 1985. Hal 68

- g. *Institutions for making government policies depend on votes and other expression of preference.*<sup>22</sup>

Dalam perjalanan sejarah, demokrasi dilaksanakan dengan berbagai model. David Held mengatakan model-model demokrasi menjadi 10 model, jika dilengkapi dengan berbagai variannya menjadi 13 model. Model-model itu adalah demokrasi klasik, republikanisme, dengan varian republikanisme protektif dan demokrasi developmentalisme, demokrasi langsung dan akhir dari politik, dan demokrasi kompetisi elite. Kemudian demokrasi legal, demokrasi partisipatif, demokrasi deliberatif, otonomi demokrasi, dan demokrasi kosmopolitan.<sup>23</sup> Tuntutan perhiasan konsepsi demokrasi tidak hanya pada ranah politik tetapi juga pada ranah sosial dan ekonomi mencuat Adalah Carol C. Gould yang melontarkan isu ini. Gould menyebutkan,

...Landasan normative bagi tuntutan agar demokrasi diperluas dari wilayah politik ke wilayah kehidupan sosial dan ekonomi. Pertama, konsep kebebasan harus dipahami lebih luas dari sekadar yang dipahami oleh teori-teori demokrasi tradisional. Jika dalam teori-teori itu kebebasan dipahami sebagai tidak adanya gangguan dari luar, ataupun kebebasan memilih, sebaliknya saya menafsirkan kebebasan sebagai kegiatan pengembangan diri yang membutuhkan tidak saja tiadanya gangguan dari luar melainkan juga tersedianya kondisi-kondisi sosial dan material yang diperlukan bagi pencapaian tujuan atau rencana seseorang. Kedua, konsep persamaan pun harus diperluas, dari hanya persamaan politik dan hukum seperti ditafsirkan oleh demokrasi liberal, ke persamaan di bidang sosial dan ekonomi. Secara khusus, prinsip normatif yang saya usulkan adalah diutamakannya hak-hak yang sama terhadap kondisi-kondisi untuk pengembangan diri....Ketiga, bentuk hubungan sosial yang mendasar, yakni resiprofitas (ketimbalbalikan) dan kegiatan bersama (kerjasama), tidak hanya diciptakan bagi kebebasan yang dipahami sebagai pengembangan diri, melainkan juga membawa akibat pada bentuk dan cakupan pengambilan keputusan yang demokratis. Pemahaman terhadap pentingnya bentuk-bentuk sosialitas ini juga

---

<sup>22</sup> Arend Lijphart, *Democracies : Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty One Countries*, Yale University Press, New Haven and London, 1984. Hal 26

<sup>23</sup> Akbar Tanjung, *Op.Cit.*, Hal 10-11

membedakan teori demokrasi ini dengan teori demokrasi tradisional yang individualistis liberal. Keempat, dari ketiga tesis tersebut, muncul tesis bahwa bentuk-bentuk pembuatan keputusan yang demokratis, yang melibatkan kesamaan hak untuk berpartisipasi, relevan tidak saja dalam konteks politik melainkan juga bagi konteks sosial maupun ekonomi, dan sepanjang dimungkinkan pembuatan keputusan tersebut harus partisipatif.<sup>24</sup>

Bagi penulis, parameter mengenai konsepsi demokrasi yang mudah dan terukur adalah konsepsi. Dahl yang telah disebutkan di atas, yakni delapan pra syarat yang harus ada dalam sebuah negara demokrasi. Standar Dahl itulah yang digunakan sebagai parameter keberhasilan transisi demokrasi di berbagai negara. Memang, demokrasi adalah sebuah sistem politik yang digandrungi negara-negara di dunia. Meskipun banyak diminati, demokrasi tidaklah menjamin apa-apa. Sebaliknya ia menawarkan kesempatan untuk berhasil serta risiko kegagalan. Dalam ucapan Thomas Jefferson yang mengiang-ngiang tapi bijak, janji demokrasi adalah hidup, kemerdekaan dan *pengejaran* kebahagiaan.<sup>25</sup> Dengan kata lain demokrasi adalah janji dan sekaligus tantangan. Sebagai sebuah janji dan sekaligus tantangan, salah satu instrumen mewujudkan demokrasi adalah penyelenggaraan pemilihan umum, sebagaimana disebutkan oleh Dahl sebagai *fair and free election*.

### 3. Teori Sistem Pemilihan Umum

Berdasarkan *Black Law Dictionary*, pemilihan umum (*general election*) memiliki pengertian: 1) *an election that occurs at a regular interval of time. Also termed regular election.* 2) *an election for all seats, as contrasted with a by*

---

<sup>24</sup> Lihat Carol C. Gould, *Rethinking Democracy : Freedom and Social Cooperation in Politics, Economy, and Society*, atau *Demokrasi Ditinjau Kembali*, Terj. Samodra Wibawa, PT Tiara Wacana, Yogyakarta, 1993. Hal 32-33

<sup>25</sup> Targonski, Rosalie. *Garis Besar Pemerintahan Amerika Serikat*, Kantor Program Informasi Internasional Departemen Luar Negeri Amerika Serikat, Jakarta, 2000. Hal 31

*election*.<sup>26</sup> Menurut James Reichley, pemilu merupakan hal fundamental bagi setiap negara yang sistem politiknya mendasarkan pada prinsip-prinsip demokrasi. Dalam demokrasi, keterlibatan seluruh rakyat dalam pemilu menjadi sumber legitimasi kekuasaan pemerintah. Di negara besar dengan masyarakatnya yang kompleks seperti Amerika Serikat, Pemilu menjadi sarana bagi rakyat untuk mewarnai setiap kebijakan pemerintah, dan lebih dari itu hakekat pemilu adalah perwujudan hak dan kewajiban dari seluruh rakyat.<sup>27</sup>

Dalam pengertian lebih sempit, seperti yang dinyatakan Hendarmin Ranadireksa, pemilu adalah sarana demokrasi untuk memilih yang dipercaya rakyat untuk memangku tugas sebagai pimpinan negara dan memilih wakil-wakil rakyat untuk duduk sebagai anggota parlemen. Pimpinan negara bisa berupa Kepala negara merangkap sebagai Kepala Pemerintahan dalam sistem presidensial, atau memilih Kepala negara dan memilih Kepala Pemerintahan dalam kesempatan terpisah untuk sistem parlementer. Rakyat berdaulat untuk memilih wakil-wakilnya atas dasar pilihan yang bersifat ideologis ataupun atas dasar kewilayahan. Dipertegas oleh Soewoto, pemilu pada prinsipnya merupakan mekanisme penyaluran pendapat rakyat secara berkala. Bagi negara demokrasi

---

<sup>26</sup> Bryan A. Garner, *Black's Law Dictionary, Eight Edition*, Thompson Reuters, Dallas, 2009. Hal 1570

<sup>27</sup>...elections are fundamental to any political sistem based on principle democracy and republican government. Under democracy, elections in which all eligible voters may participate are the ultimate source of governmental authority. In large, complex society like the United States, elections provide the chief means through which most voters influence the formation of government policy and exercise the rights and responsibilities of citzienship. A. James Reichley (ed), *Election American Style*, The Brookings Institution, Washington DC, 1987. Hal 1

penyelenggaraan pemilu dapat dipandang sebagai awal dari paradigma demokrasi.<sup>28</sup>

Kemudian juga diperkuat Jimly bahwa pemilu prinsipnya sebagai wujud penyaluran kedaulatan rakyat secara langsung. Karena pemilihan umum diselenggarakan bertujuan: (1) untuk memungkinkan terjadinya peralihan kepemimpinan pemerintahan secara tertib dan damai, (2) untuk memungkinkan terjadinya penggantian pejabat yang akan mewakili kepentingan rakyat di lembaga perwakilan, (3) untuk melaksanakan prinsip kedaulatan rakyat, dan (4) untuk melaksanakan prinsip hak-hak asasi warga negara.<sup>29</sup> Senada dengan Jimly, Abdul Bari Azed melihat setidaknya terdapat 3 (tiga) tujuan pemilihan umum di Indonesia, antara lain: *pertama*, memungkinkan terjadinya pergantian pemerintah secara damai dan tertib; *kedua*, kemungkinan lembaga negara berfungsi sesuai dengan maksud UUD 1945; dan *ketiga*, untuk melaksanakan hak-hak asasi warga negara.<sup>30</sup>

Mengenai sejarah lahirnya pemilu sendiri, menurut Richard S. Katz berangkat dari ketidak-mungkinan diselenggarakannya sistem demokrasi secara langsung. Pertumbuhan populasi masyarakat yang begitu pesat dalam suatu negara pada akhirnya melahirkan sistem demokrasi representasi (*representation democracy*), untuk itulah maka pemilu diselenggarakan, dengan tujuan untuk memilih wakil-

---

<sup>28</sup> Soewoto, "Kekuasaan dan Tanggung jawab Presiden Republik Indonesia (Suatu Penelitian Segi-Segi Teoritik dan Yuridik Pertanggungjawaban Kekuasaan)", Disertasi Universitas Airlangga, Surabaya, 1990. Hal 148

<sup>29</sup> Jimly Asshiddiqie, *Op. Cit.* Hal 41

<sup>30</sup> Abdul Bari Azed, "Sistem Pemilihan Umum di Indonesia," dalam *Sistem-Sistem Pemilihan Umum: Suatu Himpunan Pemikiran*, Badan Penerbit FHUI, Jakarta, 2000. Hal 7

wakil rakyat dalam mewujudkan cita-cita demokrasi.<sup>31</sup> Senada dengan Katz, Frans Magnis Suseno juga meyakini pemilu adalah bagian dari proses demokrasi modern yang dimulai sejak Revolusi Perancis yang berkembang ke dalam demokrasi representatif. Rakyat sebagai pihak yang berdaulat tidak langsung membuat Undang-Undang melainkan melalui wakil-wakil yang mereka pilih. Melalui pemilu para warga negara menentukan partai mana yang akan (ikut) memerintah negara.<sup>32</sup>

Masih menggunakan pendekatan prinsip kedaulatan rakyat, Constantijn Kortman dalam penelitiannya terhadap hukum tata negara (*constitutional law*) di 10 (sepuluh) negara Uni Eropa memperlihatkan jika setiap pemilih (*electorate*) yang dalam hal ini adalah rakyat berdasarkan konstitusi masing-masing negara ditempatkan sebagai organ negara langsung (*direct organ of the state*) dengan kewenangan yang begitu tinggi (tertinggi), dimana organ tersebut memiliki kewenangan untuk memilih pucuk pimpinan negara (kepala negara dan anggota legislatif) dalam periode lima tahunan, sebagaimana yang dinyatakan Kortman: *the electorate is a direct organ of the state. Its decisions dictate who will be the head of state (the President of the Republic) for a particular fiveyear period and*

---

<sup>31</sup> Argumentasi Katz ...because representative government is expected to solve problems beyond the impossibility of direct democracy, representation becomes a complex concept in democracy theory. At least in part, to choose an appropriate meaning of representation is to say what elections ought to do; to specify the function of elections is to define representation. The choice depends both on the values to be served and on the presumed nature of the world. At this point, each of the two major approaches popular sovereignty divides into a number of specific theories. Richard S Katz, *Democracy and Elections*, Oxford University Press, New York, 1997. Hal 69

<sup>32</sup> Frans Magnis Suseno, *Etika Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1999. Hal 290-291

*who will be the members of the House of Representatives, in which the legislative power of the state is vested, for a particular fiveyear period.*<sup>33</sup>

Dalam praktinya, menurut Andrew Reynolds pemilu umumnya diikuti oleh partai-partai politik (parpol) yang mewakili kepentingan spesifik setiap warganegara. Kepentingan-kepentingan seperti nilai-nilai agama, keadilan, kesejahteraan, nasionalisme, antikorupsi, dan sejenisnya kerap dibawa parpol tatkala mereka berkampanye. Oleh karena itu, sistem pemilu yang baik dalam kacamata Reynolds adalah sistem yang mampu mengakomodasi kepentingan-kepentingan yang berbeda di tingkat masyarakat, agar terwakili dalam proses pembuatan kebijakan negara di parlemen. Berdasarkan beberapa uraian diatas dapat diketahui bahwa pemilu pada hakekatnya merupakan salah satu sarana kedaulatan rakyat yang mensyaratkan dilindunginya hak rakyat untuk memilih para pemimpin negara yang dijamin berdasarkan konstitusi.

Dari sudut kepentingan rakyat, apakah rakyat dipandang sebagai individu yang bebas untuk menentukan pilihannya, dan sekaligus mencalonkan dirinya sebagai calon wakil rakyat, atau apakah rakyat hanya dipandang sebagai anggota kelompok yang sama sekali tidak berhak menentukan siapa yang akan menjadi wakilnya di lembaga perwakilan rakyat, atau juga tidak berhak untuk mencalonkan diri sebagai wakil rakyat. Berdasarkan hal tersebut, sistem pemilihan umum dapat dibedakan dalam dua macam, yaitu antara (i) sistem pemilihan mekanis, dan (ii) sistem pemilihan organis.

---

<sup>33</sup> Constantijn Kortman et.al, *Constitutional Law of 10 EU Member States, The 2004 Enlargement*, Kluwer, Deventer, 2006. Hal 23

Menurut sistem mekanis, lembaga perwakilan rakyat merupakan lembaga perwakilan kepentingan umum rakyat seluruhnya. Sedangkan, menurut sistem yang kedua (organis), lembaga perwakilan rakyat itu mencerminkan perwakilan kepentingan-kepentingan khusus persekutuan-persekutuan hidup itu masing-masing. Dalam bentuknya yang paling ekstrim, sistem yang pertama (mekanis) menghasilkan parlemen, sedangkan yang kedua (organis) menghasilkan dewan korporasi (korporatif). Selanjutnya sistem mekanis sendiri, dalam pelaksanaannya menggunakan dua cara, yaitu sistem perwakilan distrik/ mayoritas (*single member constituencies*) dan sistem perwakilan berimbang.<sup>34</sup>

Sementara itu, dalam sistem pemilihan yang bersifat organis, pandangan organis menempatkan rakyat sebagai sejumlah individu-individu yang hidup bersama dalam berbagai macam persekutuan hidup berdasarkan geneologis (rumah tangga, keluarga), fungsi tertentu (ekonomi, industri), lapisan-lapisan sosial (buruh, tani, cendekiawan), dan lembaga-lembaga sosial (universitas). Kelompok-kelompok dalam masyarakat dilihat sebagai suatu organisme yang terdiri atas organ-organ yang mempunyai kedudukan dan fungsi tertentu dalam totalitas organisme, seperti komunitas atau persekutuan-persekutuan hidup. Dengan pandangan demikian, persekutuan-persekutuan hidup itulah yang diutamakan sebagai penyanggah dan pengendali hak pilih. Dengan perkataan lain, persekutuan-persekutuan itulah yang mempunyai hak pilih untuk mengutus wakil-wakilnya kepada badan-badan perwakilan masyarakat.<sup>35</sup>

---

<sup>34</sup>Didik Sukriono, *Menggagas Sistem Pemilihan Umum Di Indonesia*, Jurnal Konstitusi, Vol. II, No. 1, Juni 2009. Hal 24

<sup>35</sup>Jimly Asshiddiqie, *Partai Politik Dan Pemilihan Umum Sebagai Instrumen Demokrasi*, Jurnal Konstitusi, Volume 3, Nomor 4, Desember 2006. Hal 16

## E. Konsep Operasional

Pada penelitian ini penulis menggunakan beberapa konsep dimana untuk menghindarinya kesalahpahaman atau hal-hal lain yang menyebabkan perbedaan pandangan dengan apa yang dimaksud dengan penulis maka untuk mempermudah pemahaman sejumlah konsep tersebut, penulis akan memaparkan batasan definisi dari konsep yang ada yaitu:

1. Menurut Usman Penerapan (implementasi) adalah bermuara pada aktivitas, aksi, tindakan, atau adanya mekanisme suatu sistem. Implementasi bukan sekedar aktivitas, tetapi suatu kegiatan yang terencana dan untuk mencapai tujuan kegiatan.
2. Sistem Proporsional terbuka adalah suatu sistem untuk memilih anggota DPR dan DPRD dimana sistem penentuan pemenang Pemilu di suatu daerah pemilihan didasarkan pada perolehan kursi partai politik yang bersangkutan dan penghitungan hasil bagi suara sah partai politik yang bersangkutan dengan BPP.<sup>36</sup>
3. Pemilihan Umum yang selanjutnya disebut Pemilu adalah sarana kedaulatan rakyat untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang dilaksanakan secara langsung,

---

<sup>36</sup> M. Fadhillah Harnawansyah, "Dinamika Politik Daerah Dalam Pelaksanaan Sistem Pemilu Umum Legislatif Daerah", Syntax Literate : Jurnal Ilmiah Indonesia, Vol. 4, No. 9 September 2019

umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan NRI Tahun 1945.<sup>37</sup>

4. Lembaga Legislatif adalah lembaga yang memiliki kekuasaan untuk membentuk undang-undang<sup>38</sup>, menurut Jimly Asshiddiqie ada tiga hal yang harus diatur oleh para wakil rakyat melalui lembaga legislatif atau parlemen, yaitu (1) pengaturan yang dapat mengurangi hak dan kebebasan warga negara, (2) pengaturan yang dapat membebani harta kekayaan, dan (3) pengaturan mengenai pengeluaran-pengeluaran oleh penyelenggaraan negara.
5. Sujatmiko menyampaikan bahwa perubahan UUD merupakan solusi yang perlu dilakukan untuk menyempurnakan konstitusi sebagai aturan tertinggi dalam bernegara yang selama ini belum sepenuhnya sempurna.

## **F. Metode Penelitian**

### **1. Jenis dan Sifat Penelitian**

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis normatif yaitu menggunakan norma hukum tertulis sebagai dasar penelitian. Penelitian diarahkan pada upaya mengkaji hukum positif. Adapun sifat penelitian ini adalah deskriptif, yaitu penulis bermaksud menggambarkan secara sistematis, terkonsep dan aktual.

---

<sup>37</sup> Indonesia, *Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum*, UU Nomor 7 Tahun 2017, LN. No.182 Tahun 2017, TLN No. 6109, Ps. 1 ay. 1

<sup>38</sup> Fatmawati, *Struktur dan Fungsi Legislasi Parlemen Dengan Sistem Multikameral*, UI Press, Jakarta, 2010. Hal 35

## 2. Objek Penelitian

Objek penelitian ini adalah Sistem Proporsional Terbuka pada Pemilu Legislatif Pasca Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

## 3. Data dan Sumber Data

Data yang dikumpulkan dalam penelitian ini adalah berupa data sekunder yang terdiri dari :

- a. Bahan Hukum Primer merupakan data pokok dalam penelitian ini, yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, Undang-Undang No. 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan Putusan Mahkamah Konstitusi

Nomor 14/PUU-XI/2013 Pengujian Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden;

- b. Bahan hukum sekunder yaitu bahan yang diperoleh dari buku-buku teks, jurnal ilmiah, makalah-makalah di forum-forum ilmiah, dan pendapat para pakar hukum.
- c. Bahan hukum tersier yaitu bahan yang memberi petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum tersier dalam bentuk kamus dan ensiklopedia.

#### 4. Analisis data

Analisis data dilakukan secara kualitatif, setelah penulis memperoleh data berupa data primer yang terdiri dari bahan hukum primer, sekunder dan tersier. Kemudian penulis mengolah data tersebut dengan analisis-analisis yang mendalam, lalu disajikan secara terperinci dan kalimat yang jelas serta mudah untuk dipahami.

#### 5. Teknik Penarikan Kesimpulan

Penarikan kesimpulan yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian yang dilakukan secara induktif dimana penarikan kesimpulan dimulai dari hal-hal yang bersifat khusus kepada hal yang bersifat umum.

## BAB II

### KONSEP KEDAULATAN RAKYAT DAN PEMILIHAN UMUM SEBAGAI PERWUJUDAN SEBUAH SISTEM DEMOKRASI

#### A. Konsep Demokrasi

Demokrasi bukan merupakan suatu istilah asing bagi semua orang. Hampir semua negara di dunia dewasa ini menamakan dirinya sebagai negara demokrasi. Hal ini menunjukkan bahwa gagasan demokrasi semakin mendunia dan diakui sebagai bentuk penyelenggaraan pemerintah yang lebih bagus dibandingkan dengan sejumlah bentuk penyelenggaraan pemerintah yang lainnya. Untuk memahami terkait hakikat demokrasi, terlebih dahulu diawali dengan memahami pengertian demokrasi itu sendiri. Pengertian demokrasi secara etimologi terdiri dari dua kata bahasa Yunani, yaitu “*demos*” yang berarti rakyat atau penduduk dan “*cratein*” yang berarti kekuasaan atau kedaulatan. Gabungan dua kata *demos-cratein* atau *demos-cratos* (demokrasi).<sup>39</sup> Jadi, secara umum demokrasi dapat diartikan sebagai pemerintahan rakyat, yaitu pemerintahan yang rakyatnya memegang peranan yang sangat menentukan.<sup>40</sup>

Istilah tersebut merujuk pada sistem politik yang muncul pada pertengahan abad ke 5 SM di kota Yunani Kuno, khususnya Athena. Istilah tersebut kemudian diterjemahkan oleh para pakar sebagai pemerintahan oleh rakyat, yang dalam perkembangan selanjutnya diartikan sebagai pemerintahan yang diselenggarakan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat. Dalam negara demokrasi, partisipasi

---

<sup>39</sup> Masykuri Abdillah, *Demokrasi Di Persimpangan Makna; Respon Intelektual Muslim Indonesia Terhadap Konsep Demokrasi 1930-1966*, Tiara Wacana, Yogyakarta, 1999. Hal 7

<sup>40</sup> Heri Herdianto dan Jumanta Hamdayana, *Cerdas Kritis dan Aktif Berwarganegara*, Erlangga, Jakarta, 2010. Hal 80

rakyat merupakan prinsip dasarnya, sesuai dengan pengertian istilah demokrasi, yang berarti “pemerintahan oleh rakyat.”<sup>41</sup> Implementasi dari ketiga terjemahan tersebut sebagai berikut:

1. Pemerintahan dari rakyat mengandung pengertian bahwa suatu pemerintahan yang sah adalah pemerintahan yang mendapat pengakuan dan dukungan mayoritas rakyat melalui mekanisme demokrasi, pemilihan umum. Pengakuan dan dukungan rakyat bagi suatu pemerintahan sangatlah penting, karena legitimasi politik tersebut pemerintah dapat menjalankan roda birokrasi dan program-programnya sebagai wujud dari amanat oleh rakyat yang diberikan kepadanya;
2. Pemerintahan oleh rakyat memiliki pengertian bahwa suatu pemerintahan menjalankan kekuasaannya atas nama rakyat, bukan atas nama golongan pribadi elit negara atau elit birokrasi. Selain pengertian ini, unsur kedua ini mengandung pengertian bahwa dalam menjalankan kekuasaannya, pemerintah berada dalam kekuasaan rakyat (*social control*). Pengawasan dapat dilaksanakan secara langsung oleh rakyat maupun tidak langsung melalui para wakilnya di parlemen. Dengan adanya pengawasan para wakil rakyat di parlemen ambisi otoritarianisme dari penyelenggara negara dapat dihindari;
3. Pemerintahan untuk rakyat mengandung pengertian bahwa kekuasaan yang diberikan oleh rakyat kepada pemerintah harus dijalankan untuk kepentingan

---

<sup>41</sup> Munir Fuady, *Teori Negara Hukum Modern (Rechstaat)*, Cet 2, PT Refika Aditama, Bandung, 2011. Hal 136

rakyat. Kepentingan rakyat umum harus dijadikan landasan utama kebijakan sebuah pemerintahan yang demokratis.<sup>42</sup>

Konsep demokrasi sebagai suatu bentuk pemerintahan pada zaman modern telah dimulai sejak terjadinya pergolakan revolusioner dalam masyarakat Barat pada akhir abad ke-18. Sebagai suatu bentuk pemerintahan, demokrasi telah didefinisikan berdasarkan sumber wewenang bagi pemerintah, tujuan yang dilayani oleh pemerintah, dan prosedur untuk membentuk pemerintahan.<sup>43</sup> Perkembangan pemerintahan demokratis kemudian muncul pada akhir abad kesebelas di kota-kota demokratis Yunani, melainkan pada tradisi republikan, yaitu tradisi republik Roma kuno. Tradisi republikan sebenarnya merupakan sebuah Aristokrasi (kekuasaan di tangan para bangsawan dan golongan terpendang), tetapi didalamnya rakyat selalu memainkan peranan amat penting.

Negara demokrasi, walaupun di idealkan pada zaman modern saat ini, dapat pula berkembang sebagai negara yang *chaos* dengan mengembangkan demokrasi sekadar untuk berdemokrasi, yaitu mengembangkan kebebasan sekadar untuk kebebasan yang tanpa keteraturan dan kepastian. Negara demokrasi yang demikian dianggap bukanlah demokrasi yang di idealkan. Demokrasi yang benar adalah demokrasi yang teratur dan berdasarkan hukum. Karena itu, antara ide demokrasi dan negara hukum harus seiring dan sejalan, agar suatu negara dapat disebut sebagai negara demokrasi. Kedaulatan yang diserahkan oleh rakyat kepada penguasa, orientasinya harus kembali lagi kepada rakyat, yang

---

<sup>42</sup> A. Ubaedillah, *Pancasila Demokrasi Dan Pencegahan Korupsi*, Prenada Media Group, Jakarta, 2015. Hal 82

<sup>43</sup> Hartati, *Menatap Masa Depan Dewan Perwakilan Daerah*, CV Trisar Mitra Utama, Jambi, 2018. Hal 13

menyerahkan pelaksanaan kedaulatan itu. Karena sesungguhnya kedaulatan itu tetap berada ditangan rakyat, sedangkan yang diserahkan hanyalah pelaksanaannya saja. Oleh karenanya, di dalam suatu negara yang menganut paham asas kedaulatan rakyat, pertanggungjawaban (*accountability*) menjadi suatu keniscayaan.

Menurut Sri Soemantri, suatu negara yang menyatakan dirinya sebagai negara demokrasi, haruslah memenuhi beberapa syarat, yaitu: <sup>44</sup>

1. Keharusan adanya lembaga perwakilan rakyat;
2. Keharusan adanya seleksi, baik melalui pemilihan umum yang bebas dan rahasia maupun dengan cara lain;
3. Keharusan adanya partai politik;
4. Keharusan adanya lembaga yang mempunyai tugas pelaksanaan, dan yang bertanggungjawab kepada rakyat melalui badan perwakilan rakyat.

Selanjutnya menurut Robert A. Dahl, terdapat tujuh prinsip yang harus ada dalam sistem demokrasi yaitu :<sup>45</sup>

1. Kontrol atas keputusan pemerintah;
2. Para pejabat dipilih selalu dari proses pemilihan yang dilakukan secara jujur dan teliti;
3. Adanya hak untuk memilih;
4. Adanya hak untuk dipilih;
5. Kebebasan warga negara untuk mengeluarkan dan menyatakan pendapat tanpa ancaman;

---

<sup>44</sup> *Ibid*, Hal 18

<sup>45</sup> *Ibid.*, Hal 19

6. Warga negara mempunyai hak untuk mendapatkan sumber-sumber informasi;
7. Warga negara mempunyai hak untuk membentuk perkumpulan-perkumpulan atau organisasi.

Kemudian menurut Arend Lijphart apabila dipenuhi unsur-unsur suatu negara menganut demokrasi yaitu sebagai berikut:<sup>46</sup>

1. Ada kebebasan untuk membentuk dan menjadi anggota perkumpulan;
2. Ada kebebasan menyatakan pendapat;
3. Ada hak untuk memberikan suara dalam pemungutan suara;
4. Ada kesempatan untuk dipilih atau menduduki berbagai jabatan pemerintahan atau negara;
5. Ada hak bagi para aktivis politik berkampanye untuk memperoleh dukungan atau suara;
6. Terdapat berbagai sumber informasi;
7. Ada pemilihan yang bebas dan jujur;
8. Semua lembaga yang bertugas merumuskan kebijaksanaan pemerintah harus tergantung pada keinginan rakyat.

Salah satu unsur yang disebutkan oleh Arend Lijphard adalah keharusan adanya pemilihan umum untuk memilih para penyelenggara negara tertentu. Pemilihan umum bukan sekedar menunjukkan adanya hubungan antara yang memilih dan yang dipilih. Lebih dari itu, pemilihan umum menyiratkan hubungan bahwa yang dipilih bertanggungjawab kepada pemilih. Tidak ada pemerintahan

---

<sup>46</sup> Arend Lijphart, "Democracies", dalam Bagir Manan, *Pemilihan Umum Sebagai Sarana Mewujudkan Kedaulatan Rakyat*, Program Pascasarjana UNPAD, Bandung, 1995. Hal 5-6

yang demokratis yang tidak bertanggungjawab kepada pemilih. Realitas ini berarti pemilihan umum mutlak diperlukan oleh negara yang menganut paham demokrasi dalam kehidupan kenegaraannya, baik penganutan itu secara formal (dianut secara tegas di dalam peraturan negara) dan untuk *performance*, maupun yang menganutnya secara formal dan esensial sekaligus mengejawantahkan kriterianya di dalam praktek.<sup>47</sup>

Penyelenggaraan pemilihan umum merupakan unsur yang harus ada dalam pemerintahan demokrasi. Pemilihan umum di negara demokrasi dapat dipandang sebagai awal dari paradigma demokrasi. Di samping unsur pemilihan umum, di negara demokrasi juga harus ada unsur pertanggungjawaban kekuasaan. Oleh karena itu, jika pemilihan dapat dipandang sebagai awal maka pertanggungjawaban kekuasaan harus dapat dipandang sebagai akhir paradigma demokrasi.<sup>48</sup> Tegaknya demokrasi sebagai sebuah tatanan kehidupan kenegaraan, pemerintahan, ekonomi, sosial dan politik sangat bergantung kepada keberadaan dan peran yang dijalankan oleh unsur-unsur penopang tegaknya demokrasi itu sendiri, antara lain : (1) negara hukum; (2) masyarakat sipil; (3) aliansi kelompok strategis. Selain itu, terdapat tujuh prinsip yang harus ada dalam sistem demokrasi, yaitu : (1) kontrol atas keputusan pemerintah; (2) pemilihan umum yang jujur; (3) hak memilih; (4) hak dipilih; (5) kebebasan menyatakan pendapat

---

<sup>47</sup> Mahfud. MD, *Perkembangan Politik Hukum, Studi tentang Pengaruh Konfigurasi Politik terhadap Produk Hukum di Indonesia*, Disertasi, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 1993. Hal 133

<sup>48</sup> Soewoto, *Kekuasaan dan Tanggung jawab Presiden Republik Indonesia (Suatu Penelitian Segi-Segi Teoritik dan Yuridik Pertanggungjawaban Kekuasaan)*, Disertasi: Universitas Airlangga, Surabaya, 1990. Hal 148

tanpa ancaman; (6) kebebasan mengakses informasi, dan (7) kebebasan berserikat.<sup>49</sup>

Namun demikian, demokrasi tidak sekedar wacana yang mengandung prinsip-prinsip diatas, ia juga mempunyai parameter sebagai ukuran apakah suatu negara atau pemerintahan bisa dikatakan demokratis atau sebaliknya. Setidaknya tiga aspek dapat dijadikan landasan untuk mengukur sejauh mana demokrasi itu berjalan dalam suatu negara. Ketiga aspek tersebut adalah :

1. Pemilihan umum sebagai proses pembentukan pemerintah. Hingga saat ini pemilihan umum diyakini oleh banyak ahli demokrasi sebagai salah satu instrumen penting dalam proses pergantian pemerintahan;
2. Susunan kekuasaan negara, yakni kekuasaan negara dijalankan secara distributif untuk menghindari penumpukan kekuasaan dalam satu tangan atau suatu wilayah;
3. Kontrol rakyat, yaitu suatu relasi kuasa yang berjalan secara simetris, memiliki sambungan yang jelas, dan adanya mekanisme yang memungkinkan kontrol dan keseimbangan (*check and balance*) terhadap kekuasaan yang dijalankan eksekutif dan legislatif.<sup>50</sup>

Berbagai kalangan mengelompokkan demokrasi secara berbeda-beda, tergantung dari sudut pandang masing-masing sebagaimana yang pernah dikemukakan oleh para ahli, yaitu :

---

<sup>49</sup> A. Ubaedillah, *Op.Cit.* Hal 92

<sup>50</sup> *Ibid.*, Hal 95

## 1. Demokrasi Langsung

Demokrasi langsung adalah paham demokrasi yang mengikutsertakan setiap warga negaranya dalam permusyawaratan untuk menentukan kebijaksanaan umum negara atau undang-undang secara langsung.<sup>51</sup> Dalam demokrasi langsung rakyat diikutsertakan dalam proses pengambilan keputusan untuk menjalankan kebijakan pemerintahan yang demokratis. Demokrasi dengan pengaruh langsung dari rakyat dilakukan melalui referendum dan *volksinitiatief*. Referendum terjadi jika rencana pemerintah, sebelum menjadi undang-undang harus dikemukakan terlebih dahulu kepada rakyat. *Volksinitiatief* jika rencana pemerintah datangnya dari rakyat. Dilihat dari sejarah perkembangannya, maka demokrasi langsung yang dipraktekkan dan mengawali perkembangan demokrasi, hanya dapat diterapkan dalam sebuah negara kecil dengan penduduk yang sedikit dan tingkat heterogenitasnya rendah.

Oleh karena perkembangan jumlah penduduk dengan tingkat heterogenitasnya yang tinggi maka pada negara-negara modern sekarang ini sudah tidak memungkinkan lagi dipraktekkan demokrasi langsung. Dalam demokrasi langsung semua rakyat mempunyai hak untuk membuat keputusan sehingga masing-masing dari keputusan mereka mempengaruhi keadaan politik yang ada. Demokrasi jenis ini menuntut partisipasi yang sangat tinggi dari masyarakat, sedangkan tidak semua masyarakat melek politik dan kebanyakan dari masyarakat tidak memiliki waktu untuk memikirkan urusan negara seperti ini.

---

<sup>51</sup> Darmawan Harefa dan Fatolosa Hulu, *Demokrasi Pancasila di Era Kemajemukan*, Embrio, Banyumas, 2020. Hal 133

## 2. Demokrasi perwakilan

Demokrasi perwakilan adalah bentuk pemerintahan dimana warga masyarakat juga menjalankan hak yang sama dalam menjalankan pengambilan keputusan politik, namun bukan dalam kapasitas personal melainkan melalui perwakilan yang ditunjuk dan bertanggung jawab terhadapnya. Demokrasi ini dijalankan oleh rakyat melalui wakil rakyat yang dipilihnya melalui pemilu. Rakyat memilih wakilnya untuk membuat keputusan politik. Aspirasi rakyat disalurkan melalui wakil-wakil rakyat yang duduk di lembaga perwakilan rakyat (DPR).<sup>52</sup> Jadi, sebuah pemerintahan suatu negara akan bergantung kepada potensinya untuk mentransformasikan kehendak rakyat sebagai nilai yang tertinggi diatas kehendak negara itu sendiri.

Perwakilan dalam konteks teori modern merupakan mekanisme hubungan antara rakyat dan penguasa.<sup>53</sup> Atas dasar prinsip-prinsip normatif yang demikian itu, dalam praktek kehidupan demokrasi, yang awal lembaga legislatif yang memiliki posisi yang sangat strategis dan sentral yang biasanya tercermin dalam doktrin tentang kedaulatan rakyat dan yang memiliki kompetensi untuk mengungkapkan kehendak rakyat dalam bentuk regulasi negara.<sup>54</sup> Di dalam demokrasi perwakilan, bangunan prinsip negara hukum adalah merupakan syarat mutlak, terutama dalam penyelenggaraan pemilihan umum untuk memilih wakil-wakil rakyat. Agar para wakil itu benar-benar bertindak atas nama rakyat, maka

---

<sup>52</sup>Heri Herdianto dan Jumanta Hamdayana, *Op.Cit.* Hal 83

<sup>53</sup> Leo Agustino, *Perihal Ilmu Politik: Sebuah Bahasan Memahami Ilmu Politik*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2007. Hal 93

<sup>54</sup> P. Anthonius Sitepu, *Studi Ilmu Politik*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2012. Hal 173

para wakil itu harus ditentukan oleh rakyat yang dalam pelaksanaannya biasanya menggunakan lembaga pemilihan umum.<sup>55</sup>

Sistem pemilihan umum dan sistem perwakilan adalah merupakan *conditio sine quanon* bagi suatu negara demokrasi modern, artinya rakyat memilih seseorang untuk mewakilinya dalam rangka keikutsertaan rakyat dalam penyelenggaraan pemerintahan negara, sekaligus merupakan suatu rangkaian kegiatan politik untuk menampung kepentingan atau aspirasi masyarakat. Pada konteks manusia sebagai individu warga negara, maka pemilihan umum berarti proses penyerahan sementara hak politiknya kepada wakil rakyat. Hak tersebut adalah hak berdaulat untuk turut serta menjalankan penyelenggaraan negara.<sup>56</sup> Hak politik oleh Hans Kelsen dalam bukunya "General Theory of Law and State", di definisikan sebagai hak untuk turut serta dalam pembentukan kehendak negara. Kaitannya dengan hak politik, Hans Raj Jhingta mengemukakan:

*The essence of a democratic election is freedom of choice. In modern times elections have been primarily associated with the system of representative form of government. In all democratic countries of the world the electoral system were established on the basis of the natural right of the individuals* (Esensi dari pemilihan umum yang demokratis adalah kebebasan untuk memilih. Dewasa ini pemilihan umum merupakan lembaga utama untuk membentuk sistem perwakilan dalam pemerintahan. Pada seluruh negara-negara demokratis di dunia, sistem pemilihan umum menjadi hak asasi setiap individu).<sup>57</sup>

Pernyataan di atas dapat diartikan bahwa hak politik yang utama adalah hak untuk memberikan suara atau hak untuk turut serta dalam pemilihan anggota

---

<sup>55</sup> Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, CV. Sinar Bakti, Jakarta, 1983. Hal 329

<sup>56</sup> Miriam, Budiardjo, "Hak Asasi Manusia Dalam Dimensi Global", *Jurnal Ilmu Politik*, Nomor. 10, 1990. Hal 37

<sup>57</sup> Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, Russel & Russel, New York, 1973. Hal 236

badan legislatif. Jadi, hak politik berkaitan dengan hak seorang warga negara untuk memberikan suaranya dalam pemilihan umum di dalam negara yang demokratis.<sup>58</sup> Apabila hak memberikan suara adalah nilai demokrasi yang paling mendasar, maka hak agar suara tersebut dicatat secara akurat adalah nilai paling penting kedua dalam demokrasi. Pergantian dan perubahan penduduk dalam teknologi dan sikap sosial sering menuntut penyesuaian dalam aturan-aturan permainan politik, sehingga membuatnya penting untuk proses kajian dan revisi terperinci selanjutnya. Sementara itu, hak memberikan suara yang tidak terlindungi secara konstitusional sangat mudah dimanipulasi oleh para politisi terpilih.<sup>59</sup>

Konteks yang demikian berarti pemilihan umum adalah institusi pokok pemerintahan perwakilan yang demokratis, karena dalam suatu negara demokratis, wewenang pemerintah hanya diperoleh atas persetujuan dari mereka yang diperintah. Mekanisme untuk menerjemahkan persetujuan itu menjadi wewenang pemerintah adalah pelaksanaan pemilihan yang bebas dan jujur.<sup>60</sup> Dalam sistem pemerintah demokratis yang dilaksanakan dengan sistem perwakilan, keberadaan lembaga perwakilan rakyat dipandang sebagai suatu keniscayaan dalam penyelenggaraan sistem pemerintahan ini. Lembaga negara ini merupakan badan yang berwenang sebagai pelaksana kekuasaan negara. Keberadaan lembaga perwakilan rakyat dalam negara demokrasi adalah salah satu

---

<sup>58</sup> Hans Raj Jhingta, *Corrupt Practices In Elections (A Study Under The Representation of the People Act. 1951)*, Deep & Deep Publications, New Delhi, 1996. Hal 1

<sup>59</sup> International IDEA, *Melanjutkan Dialog Menuju Reformasi Konstitusi di Indonesia*, International IDEA, Jakarta, 2001. Hal 17

<sup>60</sup> United States Information Agency (USIA), *What is Democracy ?*, English Teaching Forum, Prentice Hall, New Jersey, 1991. Hal 16

pilar yang sangat pokok, karena lembaga ini berfungsi untuk mewakili kepentingan-kepentingan rakyat dan sebagai wahana dan sarana untuk mengagregasi dan mengartikulasikan kepentingan rakyat.<sup>61</sup>

Lembaga perwakilan dimaksudkan untuk menetapkan atau menjamin penyelenggaraan negara tidak absolut, tetapi demokratis berkedaulatan rakyat. Oleh karena itu, pemilihan umum adalah merupakan salah satu sarana untuk membentuk lembaga perwakilan rakyat dalam mewujudkan cita-cita demokrasi atau kedaulatan rakyat. Pelaksanaan kedaulatan rakyat tidak dapat dilepaskan dari pemilihan umum, karena pemilihan umum merupakan konsekuensi logis dianutnya prinsip kedaulatan rakyat (demokrasi) dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Prinsip dasar kehidupan kenegaraan yang demokratis adalah setiap warga negara berhak ikut aktif dalam proses politik.<sup>62</sup>

#### **B. Kedaulatan Rakyat dan Konstitusi**

Negara yang menganut pola dan teori kedaulatan rakyat dalam konsep pemerintahannya menggunakan sistem konstitusi. Keberadaan konstitusi dalam mengatur penyelenggaraan pemerintah baik yang dilakukan oleh lembaga legislatif, eksekutif dan yudikatif mempunyai arti yang sangat strategis. Pengaturan ini dapat dijadikan landasan untuk menentukan batasan kekuasaan negara, hak warga negara dan lain sebagainya, tak terkecuali dalam kaitannya dengan sistem pemerintahan. Konstitusi dianggap sebagai sebuah hukum atau aturan dasar suatu negara, dalam bentuk tertulis atau tidak tertulis yang

---

<sup>61</sup>Abdy Yuhana, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945*, Fokus Media, Bandung, 2013. Hal 56

<sup>62</sup>Dahlan Thaib, *Implementasi Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945*, Liberty, Yogyakarta, 1993. Hal 94

membentuk karakteristik dan konsep-konsep pemerintahannya, berisi prinsip-prinsip asasi yang dipatuhi sebagai dasar kehidupan kenegaraan, pengendalian pemerintah, pengaturan, pembagian dan pembatasan fungsi-fungsi yang berbeda dari departemen-departemen serta penjabaran secara luas urusan-urusan yang berkaitan dengan pengujian kekuasaan kedaulatan. Sebuah piagam pelimpahan wewenang dari rakyat kepada pemerintah.<sup>63</sup>

Konstitusi atau UUD sudah ada sejak ribuan tahun yang lalu. Sejak zaman Yunani Purba telah dikenal konstitusi. Kenyataan ini, dapat dibuktikan dengan memperhatikan pendapat Plato yang membedakan istilah *nomoi* dan *politea*. *Nomoi* berarti undang-undang, sedangkan *Politea* berarti negara. Akan tetapi pada masa itu konstitusi masih diartikan secara materil saja karena belum dibuat dalam suatu naskah tertulis sebagaimana dikenal pada masa kini. Pada masa kejayaannya antara tahun 624-404 SM Athena pernah mempunyai tidak kurang dari 11 konstitusi. Pada masa itu Aristoteles sebagai murid terbesar Plato berhasil mengumpulkan 158 konstitusi dari berbagai negara di dunia.<sup>64</sup> Aristoteles, murid Plato berpendapat bahwa tujuan negara adalah untuk mencapai kehidupan yang paling baik (*the best life possible*) yang dapat dicapai dengan supremasi hukum.

Hukum adalah wujud dari kebijaksanaan kolektif warga negara (*collective wisdom*), sehingga peran warga negara diperlukan dalam pembentukannya. Berangkat dari pemikiran tersebut, Aristoteles berpendapat bahwa suatu negara yang baik adalah negara yang diperintah dengan konstitusi. Menurutnya, ada tiga

---

<sup>63</sup>Ellydar Chaidir, *Sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia*, Total Media, Yogyakarta, 2008. Hal 104

<sup>64</sup>Ellydar Chaidir & Sudi Fahmi, *Hukum Perbandingan Konstitusi*, Total Media, Yogyakarta, 2010. Hal 16

unsur pemerintahan berkonstitusi; pertama, pemerintahan dilaksanakan menurut hukum yang berdasar ketentuan umum, bukan hukum yang dibuat secara sewenang-wenang yang mengesampingkan konvensi dan konstitusi; ketiga, pemerintahan berkonstitusi berarti pemerintahan yang dilaksanakan atas kehendak rakyat, bukan berupa paksaan dan tekanan. Perlawanan terhadap absolutisme yang melahirkan raja-raja yang memiliki kekuasaan mutlak pada abad pertengahan, akhirnya bermuara pada munculnya gagasan negara hukum. Konstitusi merupakan hal yang sangat diperlukan dalam rangka menyusun hal-hal pokok yang dijadikan sebagai strategi maupun tujuan dari suatu negara. Adapun fungsi konstitusi bagi suatu negara secara umum sebagai berikut:

- a. Membatasi kekuasaan penguasa agar tidak bertindak sewenang-wenang. Jika tidak demikian, maka konstitusi tidak akan berjalan dengan baik dan bisa saja kekuasaan penguasa akan merajalela dan bisa merugikan rakyat;
- b. Melindungi Hak Asasi Manusia artinya, setiap penguasa berkewajiban untuk menghormati HAM milik orang lain; dan
- c. Pedoman penyelenggaraan negara artinya, tanpa adanya pedoman konstitusi maka suatu negara tidak akan berdiri dengan kokoh karena tidak memiliki landasan atau pedoman hukum.<sup>65</sup>

Kedudukan konstitusi dalam kehidupan ketatanegaran pada suatu negara sangat penting karena menjadi ukuran kehidupan dalam bernegara dan berbangsa untuk mengetahui aturan-aturan pokok yang di tujukan baik kepada

---

<sup>65</sup> Budi Juliardi, *Pendidikan Kewarganegaraan*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2014. Hal 68

penyelenggaraan negara maupun masyarakat dalam ketatanegaraan. Kedudukan tersebut adalah sebagai berikut:

a. Sebagai Hukum Dasar

Dalam hal ini, konstitusi memuat aturan-aturan pokok mengenai penyelenggaraan negara, yaitu badan/lembaga-lembaga pemerintahan dan memberikan kekuasaan serta prosedur penggunaan kekuasaan tersebut kepada badan-badan pemerintahan.

b. Sebagai Hukum Tertinggi

Dalam hal ini, konstitusi memiliki kedudukan yang lebih tinggi terhadap peraturan-peraturan yang lain dalam tata hukum pada suatu negara. Dengan demikian, aturan-aturan di bawah konstitusi tidak bertentangan dan harus sesuai dengan aturan-aturan yang terdapat pada konstitusi. Dalam paham konstitusi demokratis dijelaskan bahwa isi konstitusi meliputi :

1. Anatomi kekuasaan (kekuasaan politik) tunduk pada hukum;
2. Jaminan dan perlindungan Hak Asasi Manusia (HAM);
3. Peradilan yang bebas dan mandiri;
4. Pertanggungjawaban kepada rakyat (akuntabilitas publik) sebagai sendi utama dari asas kedaulatan rakyat.<sup>66</sup>

Keempat cakupan isi konstitusi diatas merupakan dasar utama bagi suatu pemerintahan yang konstitusional. Namun demikian indikator suatu negara atau pemerintahan disebut demokratis tidak tergantung pada konstitusinya. Sekalipun konstitusinya telah menetapkan aturan prinsip-prinsip di atas, jika tidak di

---

<sup>66</sup>A. Ubaedillah, *Op. Cit.* Hal 95

implementasikan dalam praktik penyelenggaraan tata pemerintahan, ia belum bisa dikatakan sebagai negara yang konstitusional atau menganut paham konstitusi demokrasi. Materi konstitusi tentang wewenang dan cara bekerjanya lembaga-lembaga negara biasanya disebut dengan sistem pemerintahan negara. menurut sejarah pembagiannya kekuasaan negara itu bermula dari gagasan tentang pemisahan kekuasaan negara kedalam berbagai organ agar tidak terpusat ditangan seorang (Raja absolut). Gagasan itu antara lain dikemukakan oleh Jhon Locke.<sup>67</sup> Hubungan antara konstitusi dan kedaulatan rakyat saling terkait sebab kedaulatan rakyat hanya bisa diwujudkan jika negara tidak lagi bersifat absolut. Oleh karena itu, Locke mengenalkan teori tentang kelahiran negara atas dasar perjanjian masyarakat, dimana negara dibentuk untuk menjamin dan melindungi milik pribadi setiap warga negara.

Locke melihat lahirnya sebuah negara tidak terlepas dari perkembangan masyarakat. Perkembangan masyarakat dalam kacamata Locke dibagi ke dalam 3 (tiga) tahap. Pada tahap pertama, masyarakat berada dalam keadaan alamiah dimana setiap orang masih hidup dalam harmoni karena mengikuti ketentuan hukum kodrat yang diberikan oleh Tuhan. Yang dimaksud hukum kodrat dari Tuhan menurut Locke adalah larangan untuk merusak dan memusnahkan kehidupan, kebebasan, dan harta milik orang lain.<sup>68</sup> Kehidupan harmoni itu berubah ke dalam peperangan ketika manusia mulai mengenal uang yang pada akhirnya melahirkan ketidaksamaan harta kekayaan sehingga membawa manusia

---

<sup>67</sup> Mahfud MD, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, 2001. Hal 73

<sup>68</sup> Lihat John Locke, *Two Treatiest of Government* (Indianapolis: The Liberal Arts Press, Inc, 1952), Hal. 131-175.

dalam relasi sosial yang terhirarki antara tuan-budak, majikan-pembantu, dan status-status yang hirarki lainnya. Untuk mempertahankan harta miliknya, manusia menjadi iri, saling bermusuhan, dan saling bersaing. Masing-masing orang menjadi hakim dan mempertahankan miliknya sendiri, sehingga manusia pada akhirnya berada situasi peperangan, yang ditandai dengan kedengkian, permusuhan dan kekerasan yang saling menghancurkan.

Dalam pandangan Locke situasi tersebut merupakan tahap perkembangan masyarakat yang kedua. Untuk menciptakan jalan keluar dari keadaan perang sambil menjamin milik pribadi, maka masyarakat sepakat untuk mengadakan "perjanjian asali". Inilah saat lahirnya negara yang bertujuan untuk menjamin dan melindungi milik pribadi setiap warga negara yang mengadakan perjanjian tersebut. Di dalam perjanjian, masyarakat memberikan dua kekuasaan penting yang mereka miliki di dalam keadaan alamiah kepada negara. Kedua kuasa tersebut adalah hak untuk menentukan bagaimana setiap manusia mempertahankan diri, dan hak untuk menghukum setiap pelanggar hukum kodrat yang berasal dari Tuhan.<sup>69</sup>

Atas dasar pandangan inilah (negara harus melindungi milik pribadi) maka dalam kacamata Locke kekuasaan negara harus dibatasi. Pembatasan kekuasaan tersebut menurut Locke dilakukan dengan 2 (dua) cara, yaitu: *pertama* dengan membentuk konstitusi atau UUD yang ditentukan oleh Parlemen berdasarkan prinsip mayoritas; *kedua* dengan cara membagi kekuasaan ke dalam 3 (tiga)

---

<sup>69</sup> Lihat John Locke, *Two Treatiest of Government*, The Liberal Arts Press, Inc, Indianapolis, 1952. Hal. 131-175

unsur.<sup>70</sup> Melalui bukunya yang berjudul “*Two Treaties Of Government*” Jhon Locke mengusulkan agar kekuasaan didalam negara itu dibagi-bagi kepada organ-organ Negara yang berbeda. Menurut Jhon Locke agar pemerintah tidak sewenang-wenang harus ada pembedaan pemegang kekuasaan-kekuasaan dalam negara kedalam tiga macam kekuasaan, yaitu: kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif dan kekuasaan federatif, yang masing-masing terpisah-pisah satu sama lain.<sup>71</sup>

1. Kekuasaan Legislatif, ialah wewenang membuat undang-undang;
2. Kekuasaan Eksekutif, ialah wewenang mempertahankan melaksanakan undang-undang serta mengadili perkara.
3. Kekuasaan Federatif, ialah wewenang yang tidak termasuk dalam wewenang legislatif dan eksekutif. Misalnya hubungan dengan luar negeri, Inggris waktu itu mempunyai banyak tanah jajahan.

Pembagian kekuasaan tersebut adalah upaya agar kekuasaan tidak lagi bersifat absolut, sebab dengan cara membagi kekuasaan negara ke berbagai lembaga negara pada akhirnya akan melahirkan sistem *checks and balances* antar

---

<sup>70</sup> Dalam perkembangan selanjutnya, gagasan Locke mengalami berbagai penyempurnaan khususnya oleh oleh *Montesquieu*. Menurutny perlu ada pemisahan antara kekuasaan eksekutif, kekuasaan legislatif, dan kekuasaan yudikatif. Kalaupun tidak bisa, maka setidaknya mempertahankan agar kekuasaan yudikatif tetap independen.. Lihat Montesquieu, *Kontrak Sosial* Nusamedia, Jakarta, 2007. Hal 187. Menurut Ismail Sunny, teori *trias politica* yang digagas oleh *Montesquieu* merupakan perkembangan ajaran bentuk negara dari monarki-tirani ke bentuk negara demokrasi. Dalam negara modern, hubungan antara ketiga macam kekuasaan tersebut sering merupakan hubungan yang kompleks. *Trias politica* atau biasa disebut *Trichotomy* sudah merupakan kebiasaan, kendati batas pembagian itu tidak selalu sempurna bahkan saling mempengaruhi diantara cabang kekuasaan tersebut. Lihat Ismail Suny, *Mencari Keadilan* , Ghalia Indonesia, Jakarta, 1981. Hal 15

<sup>71</sup> Susilo Suharto, *Kekuasaan Presiden RI dalam Periode Berlakunya UUD 1945*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2006. Hal 41

lembaga negara.<sup>72</sup> Inti ajaran *Trias Politica* ialah adanya pemisahan kekuasaan dalam Negara, sehingga penyelenggaraan pemerintahan Negara tidak berada dalam kekuasaan satu tangan. Ada beberapa alasan mengapa pemisahan kekuasaan harus dilakukan:

- a. Kekuasaan Eksekutif cenderung korup atau tidak adil, karena kekuasaan pemerintah berada ditangan satu orang atau satu lembaga saja, sehingga tidak ada kekuasaan lain yang cukup untuk mengontrolnya;
- b. Jika tidak ada pemisahan kekuasaan, kekuasaan Eksekutif akan menjadi sangat kuat dan karena itu sulit sekali untuk menjamin adanya kebebasan dari warganya;
- c. Betapapun baiknya oknum pemerintah, bukan berarti mereka tidak punya kepentingan pribadi, karenanya sangat mungkin mereka melakukan ketidakadilan diluar kesadaran. Artinya, mereka bisa saja melanggar hak warganya, meski tanpa niat untuk melakukan demikian.

Pembagian kekuasaan dalam konteks kedaulatan rakyat yang kemudian dikenal melalui prinsip *trias politica* tersebut dalam kacamata Barend telah menjadi ciri pokok konstitusi-konstitusi negara modern, dimana setiap konstitusi akan selalu mengatur masing-masing kekuasaan (parlemen, pemerintah, peradilan dan institusi-institusi nasional penting lainnya).<sup>73</sup> Ciri konstitusi ini sesuai dengan keinginan Locke yang menghendaki kekuasaan dibatasi oleh aturan-aturan hukum yang tidak lagi dibuat oleh raja melainkan oleh parlemen

---

<sup>72</sup> David Wootton (ed), *John Locke, Political Writings* Penguin Books, Indianapolis, 1993.  
Hal 32

<sup>73</sup> Eric Barendt. *Op.Cit.* Hal 1

walaupun parlemen dalam kacamata Locke saat itu masih terbatas kaum aristocrat dan tuan tanah. Dalam pandangan positivisme Kelsen, pengaturan kekuasaan-kekuasaan lembaga negara di dalam konstitusi akan menempatkan aturan tersebut sebagai hukum tertinggi yang tidak dapat diubah oleh aturan apapun, kecuali dengan jalan merubah konstitusi itu sendiri<sup>74</sup>, sehingga dengan demikian prinsip-prinsip kedaulatan rakyat melalui jalan pembagian kekuasaan dapat bersifat lebih ajeg.

Prinsip *trias politica* dalam praktik telah melahirkan faham konstitusionalisme yang dianut negara-negara modern. Dalam pandangan Friedrich tujuan pokok dari konstitusionalisme adalah upaya membatasi kekuasaan seperti yang diharapkan Locke melalui sebuah hukum khusus yaitu konstitusi. Senada dengan Friedrich, Soetandyo dalam melihat konstitusionalisme juga mensyaratkan harus memuat konsepsi negara hukum, hak-hak sipil warga negara dan pembatasan kekuasaan negara yang dasar legitimasinya hanya dapat diperoleh dari konstitusi.<sup>75</sup> Paham konstitusionalisme pada akhirnya melahirkan negara-negara konstitusional, sebab sebagaimana menurut Locke suatu negara dapat disebut sebagai negara konstitusional ketika kekuasaan negara dibatasi dengan adanya konstitusi. Namun demikian, untuk melihat sejarah lahirnya negara konstitusional, Strong tidak mau terjebak hanya dengan melihat riwayat institusi-institusi konstitusional saja, tetapi lebih penting dari itu adalah sejarah

---

<sup>74</sup> Seperti yang diungkap Hans Kelsen bahwa konstitusi adalah ...*the highest level within national law... the constitution in the material sense consists of those rules wich regulate the creation of the general legal norms, in particular the creation of statutes.* Lihat Hans Kelsen. *Op.Cit.* Hal 114

<sup>75</sup> Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia, Studi tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan* Rineka Cipta, Jakarta, 2000. Hal 145

gagasan-gagasan politik yang mendasarinya. Sebab lahirnya negara konstitusional telah melewati garis sejarah panjang mengenai praktik-praktik kekuasaan, hak-hak yang dikuasai dan hubungan diantara keduanya, yang pada akhirnya bermuara pada paham konstitusionalisme.<sup>76</sup>

Menurut John Alder, negara konstitusional hanya akan terwujud jika terdapat kemauan politik (*political will*) yang kuat dari pemerintah untuk mematuhi konstitusi sebagai perwujudan kehendak rakyat (*popular will*). Agar pemerintah mau mematuhi konstitusi, paling tidak terdapat 4 (empat) cara:

1. Dengan menciptakan prinsip-prinsip dasar keadilan, dan hak individu yang diatur oleh pengadilan yang independen dari pemerintah.
2. Dengan membagi kekuasaan di antara badan-badan pemerintah yang berbeda untuk memastikan bahwa tidak ada yang memiliki terlalu banyak kekuasaan (pemisahan kekuasaan).
3. Dengan mengadopsi lembaga perwakilan pemerintah yang dipilih oleh rakyat dan dapat disingkirkan oleh rakyat.
4. Dengan memberikan partisipasi langsung oleh masyarakat dalam proses pengambilan keputusan pemerintah.

Namun demikian, bentuk kepatuhan negara terhadap konstitusi pada dasarnya juga belum bisa dijadikan jaminan terjaganya prinsip-prinsip kedaulatan rakyat suatu negara. Karena dalam praktiknya, tidak semua negara memiliki konstitusi yang benar-benar merepresentasikan kedaulatan rakyat. Apalagi jika menggunakan pendekatan Locke, konstitusi masih terbatas pada “kehendak

---

<sup>76</sup> C.F. Strong, *Modern Political Constitution, ELBS & Jackson Ltd, London, 1961*. Hal 22

mayoritas” yang di satu sisi mengartikan tidak terakomodirnya suara atau kehendak minoritas, sehingga mau tidak mau kelompok minoritas harus tunduk kepada kehendak mayoritas. Persoalan ini sempat ditangkap John Elster dan Run Slagstad. Menurutnya sistem mayoritas memang bersifat paradoks, sebab kelompok minoritas tidak diberikan kesempatan (hak) untuk menolak secara langsung, selain memilih patuh sebagaimana yang dikehendaki mayoritas itu sendiri. Sebab dalam kacamata demokrasi tanpa adanya persetujuan mutlak (*acquiescence*) dari suara yang kalah (minoritas) sama dengan bukan demokrasi.

Menyoal konstitusi yang dalam praktiknya ternyata belum tentu lahir atas dasar kehendak rakyat, tetapi bisa juga dari proses tawar menawar politik antar kelompok kepentingan, Jimly dengan menggunakan pendekatan Aristoteles memberikan gambaran konstitusi dengan pengklasifikasian konstitusi ke dalam 2 (dua) hal pokok yaitu tujuan yang dikejar oleh negara dan jenis otoritas yang dijalankan oleh pemerintah. Tujuan tertinggi dari negara adalah kehidupan yang baik, dan hal ini merupakan kepentingan bersama seluruh warga masyarakat. Karena itu, Aristoteles membedakan antara konstitusi yang benar dan konstitusi yang salah dengan ukuran kepentingan bersama tersebut. Jika konstitusi diarahkan untuk tujuan mewujudkan kepentingan bersama, maka konstitusi itu disebut konstitusi yang benar, tetapi jika sebaliknya maka konstitusi itu adalah konstitusi yang salah.<sup>77</sup>

Konstitusi yang terakhir (yang salah) dapat disebut pula sebagai *pervverted constitution* yang diarahkan untuk memenuhi kepentingan para penguasa yang

---

<sup>77</sup>Jimly Asshiddiqie (1), *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Setjen Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, 2006. Hal 6

*selfish (the selfish interest of the ruling authority)*. Konstitusi yang baik disebut Aristoteles sebagai konstitusi yang tidak normal. Ukuran baik buruknya atau normal tidaknya konstitusi itu baginya terletak pada prinsip bahwa *political rule, by virtue of its specific nature, is essentially for the benefit of the ruled*.<sup>78</sup> Dalam kasus ini, Mahfud MD mencoba memberikan gambaran dengan membandingkan kehidupan berkonstitusi era Orde Lama dengan Orde Baru. Salah satu poin yang ditegaskan Mahfud bahwa jalan yang ditempuh Orde Lama adalah inkonstitusional, sedangkan Orde Baru memilih justifikasi melalui cara-cara konstitusional sehingga perjalanan menuju otoritarnya memang didasarkan pada peraturan yang secara “formal” ada atau dibuat.<sup>79</sup> Dari kacamata Mahfud dengan meminjam istilah Aristoteles, bahwa UUD 1945 pada masa Orde Baru tidak lebih sebagai *perverted constitution* yang diarahkan untuk memenuhi kepentingan para penguasa yang *selfish* dengan memanfaatkan kelemahan-kelemahan UUD 1945.

Berdasarkan berbagai uraian di atas, menunjukkan bahwa walaupun konstitusi pada dasarnya merupakan cerminan dari kehendak rakyat sebagai satu-satunya pihak yang berdaulat dalam suatu negara, namun konstitusi tersebut ternyata juga tidak bersih dari pertarungan politik antar kepentingan (faksi) kelompok masyarakat. Dalam praktik penyelenggaraan negara, konstitusi sebagai pedoman bernegara juga tergantung dari *political will* kekuasaan untuk mewujudkan kewajiban negara dan hak-hak rakyat dalam konstitusi. Untuk menjaga agar konstitusi tetap mencerminkan kehendak rakyat dan terpeliharanya

---

<sup>78</sup> *Ibid.* Lihat Juga C.F Strong. *Op,Cit.* Hal. 81-83

<sup>79</sup> Moh.Mahfud MD, *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, Gama Media, Yogyakarta,1999. Hal 17

prinsip-prinsip kedaulatan rakyat serta terjauhkan dari unsur kepentingan kelompok/golongan, John Patrick menawarkan 4 (empat) cara: *pertama*, rakyat harus terlibat langsung maupun tidak langsung (melalui wakilwakil mereka) dalam menyusun konstitusi. *Kedua*, konstitusi yang dibuat atas nama rakyat harus didasarkan pada suara mayoritas rakyat, atau paling tidak konstitusi itu dibuat oleh para wakil yang dipilih oleh rakyat. *Ketiga*, rakyat harus terlibat langsung maupun tidak langsung dalam mengusulkan dan meratifikasi setiap perubahan konstitusi. *Keempat*, rakyat menunjukkan dukungan terhadap pemerintah melalui pemilihan umum.

### C. Kedaulatan Rakyat dan Pemilihan Umum

Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim mengemukakan dalam paham kedaulatan rakyat (*democracy*), rakyatlah yang dianggap sebagai pemilik dan pemegang kekuasaan tertinggi dalam suatu negara. Dalam kedaulatan rakyat dengan sistem perwakilan atau demokrasi biasa juga disebut sistem demokrasi tidak langsung atau demokrasi perwakilan.<sup>80</sup> Di dalam praktik, yang menjalankan kedaulatan rakyat itu adalah wakil-wakil rakyat yang duduk di lembaga perwakilan rakyat yang disebut parlemen. Para wakil rakyat itu bertindak atas nama rakyat, dan wakil-wakil rakyat itulah yang menentukan corak dan cara bekerjanya pemerintahan, serta tujuan apa yang hendak dicapai baik dalam jangka panjang maupun dalam jangka waktu yang relatif pendek. Agar wakil-wakil rakyat benar-benar dapat bertindak atas nama rakyat, wakil-wakil rakyat itu harus ditentukan sendiri oleh rakyat, yaitu melalui pemilihan umum (*general election*).

---

<sup>80</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Cet 8, Rajawali Pers, Jakarta, 2016. Hal 413

Dengan demikian, pemilihan umum itu tidak lain merupakan cara yang diselenggarakan untuk memilih wakil-wakil rakyat secara demokratis. Oleh karena itu, bagi negara-negara yang menyebut dirinya sebagai negara demokrasi, pemilihan umum merupakan ciri penting yang harus dilaksanakan secara berkala dalam waktu-waktu tertentu.

Menurut Jimly, melaksanakan kedaulatan rakyat, oleh rakyat dilakukan dengan cara (turut) menentukan sesuatu kebijakan kenegaraan tertentu yang dapat dilakukan sewaktu-waktu menurut tata cara tertentu. Cara ini dapat dilakukan secara tidak langsung melalui perwakilan (*representative democracy*) atau secara langsung (*direct democracy*). Dalam hal perwujudan kedaulatan rakyat secara tidak langsung dapat ditemukan dalam pembentukan UU yang ditetapkan dengan persetujuan antara Pemerintah dan para wakil rakyat di DPR. Artinya dalam hal ini, rakyat berdaulat ikut menentukan melalui perantaraan wakil-wakilnya di DPR. Sedangkan penyaluran kedaulatan rakyat secara langsung dilakukan untuk memilih wakil-wakil rakyat dan juga untuk memilih para pejabat publik tertentu yang akan memegang tampuk kepemimpinan dalam rangka melaksanakan tugas-tugas pemerintahan Eksekutif, baik pada tingkat pusat, Propinsi, maupun Kabupaten atau Kota, diadakan pemilu secara berkala, yaitu setiap lima tahun sekali.<sup>81</sup>

Peserta pemilihan umum itu dapat bersifat kelembagaan atau perseorangan calon wakil rakyat. Peserta pemilihan umum merupakan perseorangan apabila yang dicalonkan adalah bersifat pribadi. Akan tetapi meskipun calon itu bersifat

---

<sup>81</sup>Jimly Asshiddiqie *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, PT. Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 2007. Hal 739

pribadi, biasanya mesin politik untuk mendukung pencalonan dan kampanye tetap diperlukan yang bersifat kelembagaan. Kelembagaan yang dimaksud itulah yang biasanya disebut partai politik, yaitu organisasi yang secara sengaja dibentuk untuk tujuan-tujuan yang bersifat politik, seperti untuk kepentingan rekrutmen politik dan komunikasi politik dan sebagainya. Partai memainkan peran penghubung yang sangat strategis antara proses-proses pemerintahan dengan warga negara. Bahkan, Banyak yang berpendapat bahwa partai politiklah yang sebetulnya menentukan demokrasi, seperti dikatakan oleh Schattscheider, “*Political Parties Created democracy*”. Dalam demokrasi kehadiran partai politik adalah suatu keniscayaan dalam rangka memainkan fungsi representasi manakala partai politik masuk ke arena pemilu sebagai peserta. Partai politik mempunyai posisi (*status*) dan peranan (*role*) yang sangat penting dalam setiap sistem demokrasi.

Jimly Asshiddiqie mengatakan “partai politik merupakan pilar demokrasi, karena mereka memainkan peran yang penting dan strategis dalam menghubungkan pemerintah dengan warga negaranya. Dapat dikatakan bahwa partai politiklah yang mewujudkan demokrasi pada suatu kenyataan.<sup>82</sup> Sehingga peran besar yang dimiliki oleh partai politik tersebut memiliki pengaruh secara langsung kepada wakil rakyat yang tidak lain adalah anggota partai politik. Dalam pemilu, partai politik boleh dikatakan sebagai aktor tunggal pengisian jabatan

---

<sup>82</sup> Atas dasar itu Jimly Asshiddiqie lebih lanjut mengatakan bahwa partai politik sebagai pilar atau tiang demokrasi, sangat perlu dan penting diperkuat derajat kelembagaannya dalam setiap sistem politik yang demokratis. Derajat kelembagaan partai politik itu sangat menentukan kualitas demokratisasi kehidupan politik suatu negara. Sebab, keberadaan partai politik berkaitan erat dengan prinsip-prinsip kemerdekaan berpendapat, berorganisasi dan berkumpul. Lebih lanjut lihat Marojahan JS Panjaitan, *Politik, Hak Asasi Manusia Dan Demokrasi Dalam Bingkai Negara Kesejahteraan Dan Kebahagiaan Menurut UUD 1945*, Rineka Cipta, Bandung, 2018. Hal 12

dalam lembaga-lembaga negara. Partai politik memainkan peran sebagai pelembagaan ide-ide, pikiran, pandangan dan keyakinan, peran partai politik dapat dikatakan menentukan dinamika kenegaraan partai, politik menjadi agen proses dinamis dalam memperjuangkan nilai dan konstituennya untuk menentukan kebijakan negara.<sup>83</sup> Dalam negara demokrasi partai politik menyelenggarakan beberapa fungsi:

1. Partai sebagai sarana komunikasi politik, adalah menyalurkan aneka ragam pendapat dan aspirasi masyarakat dan mengaturnya sedemikian rupa sehingga kesimpangsiuran pendapat dalam masyarakat berkurang.
2. Partai sebagai sarana sosialisasi politik, adalah juga main peranan sebagai sarana sosialisasi politik (*instrument of political socialization*). Dalam ilmu politik sosialisasi politik diartikan sebagai proses melalui mana seseorang memperoleh sikap dan orientasi terhadap penomena politik, yang umumnya berlaku dalam masyarakat di mana ia berada.
3. Partai politik sebagai sarana rekrutment politik, juga berfungsi untuk mencari dan mengajak orang yang berbakat untuk turut aktif dalam kegiatan politik sebagai anggota partai (*political recruitment*).
4. Partai politik sebagai sarana pengatur konflik (*conflict management*), dalam suasana demokrasi, persaingan dan perbedaan pendapat dalam masyarakat merupakan soal yang wajar. Jika sampai terjadi konflik, partai politik berusaha untuk mengatasi.

---

<sup>83</sup>Shidarta, *Hukum Penalaran dan Penalaran Hukum, Buku 1 Akar Filosofis*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2013. Hal 269

Dengan kondisi partai politik yang sehat dan fungsional, maka untuk melaksanakan rekrutmen pemimpin atau proses pengkaderan, pendidikan politik dan kontrol sosial yang sehat dapat terjadi. Selain itu, dengan partai politik pula, konflik dan konsensus dapat tercapai untuk mendewasakan masyarakat. Konflik yang tercipta tidak lantas dijadikan alasan untuk memecahbelah partai, tapi konflik yang timbul dicarikan konsensus sebagai upaya untuk menciptakan partai politik yang sehat dan fungsional. Menumbuhkan partai politik yang sehat dan fungsional memang bukan perkara mudah. Diperlukan sebuah landasan yang kuat untuk menciptakan partai politik yang benar-benar berfungsi sebagai alat artikulasi bagi masyarakat.<sup>84</sup>

Pentingnya pemilihan umum diselenggarakan secara berkala dikarenakan oleh beberapa sebab: *Pertama*, pendapat atau aspirasi rakyat mengenai berbagai aspek kehidupan bersama dalam masyarakat bersifat dinamis, dan berkembang dari waktu ke waktu. Dalam jangka waktu tertentu, dapat saja terjadi bahwa sebagian besar rakyat berubah pendapatnya mengenai suatu kebijakan negara. *Kedua*, di samping pendapat rakyat dapat berubah dari waktu ke waktu, kondisi kehidupan bersama dalam masyarakat dapat pula berubah, baik karena dinamika dunia internasional maupun karena faktor dalam negeri sendiri, baik faktor internal manusia maupun karena faktor eksternal manusia.<sup>85</sup> *Ketiga*, perubahan-perubahan aspirasi dan pendapat rakyat juga dapat dimungkinkan terjadi karena pertambahan jumlah penduduk dan rakyat yang dewasa. Mereka itu, terutama para pemilih baru (*new voters*) atau pemilih pemula, belum tentu mempunyai sikap

---

<sup>84</sup>Uu Nurul Huda, *Hukum Partai Politik Dan Pemilu di Indonesia*, Fokus Media, Bandung, 2018. Hal 60

<sup>85</sup> Jimly Asshiddiqie, *Op.Cit.* Hal 414

yang sama dengan orang tua mereka sendiri. Lagi pula, *keempat* pemilihan umum perlu diadakan secara teratur untuk menjamin terjadinya pergantian kepemimpinan negara, baik di cabang kekuasaan eksekutif maupun legislatif.<sup>86</sup>

Untuk menjamin siklus kekuasaan yang bersifat teratur itu diperlukan mekanisme pemilihan umum yang diselenggarakan secara berkala sehingga demokrasi dapat terjamin, dan pemerintahan yang sungguh-sungguh mangabdi kepada kepentingan seluruh rakyat dapat benar-benar bekerja efektif dan efesien. Dengan adanya jaminan sistem demokrasi yang beraturan demikian itulah kesejahteraan dan keadilan dapat diwujudkan dengan sebaik-baiknya. Di samping itu, untuk memberi kesempatan kepada rakyat, baik mereka yang sudah pernah memilih maupun para pemilih pemula itu untuk turut menentukan kebijakan kenegaraan dan pemerintahan, maka pemilihan umum itu harus dilaksanakan secara berkala atau periodik dalam waktu-waktu tertentu. Untuk itu, ada negara yang menentukan bahwa pemilihan umum dilaksanakan sekali dalam lima tahun seperti Republik Indonesia, dan ada pula negara seperti Amerika Serikat yang menentukan pemilihan presiden dan wakil presidennya dalam jangka waktu empat tahun sekali. Selain itu, negara-negara yang menganut sistem pemerintahan parlementer, pemilihan umum itu dapat pula diselenggarakan lebih kerap lagi sesuai dengan kebutuhan.<sup>87</sup>

Kegiatan pemilihan umum juga merupakan salah satu sarana penyalur hak asasi warga negara yang sangat prinsipil. Oleh karena itu, dalam rangka pelaksanaan hak-hak asasi warga negara adalah keharusan bagi pemerintah untuk

---

<sup>86</sup> *Ibid*, Hal 415

<sup>87</sup> *Ibid*., Hal 415

menjamin terlaksananya penyelenggaraan pemilihan umum sesuai dengan jadwal ketatanegaraan yang telah ditentukan. Sesuai dengan prinsip kedaulatan rakyat di mana rakyatlah yang berdaulat, semua aspek penyelenggaraan pemilihan umum itu sendiri [un harus juga dikembalikan kepada rakyat untuk menentukannya. Adalah pelanggaran terhadap hak-hak asasi apabila pemerintah tidak menjamin terselenggaranya pemilihan umum, memperlambat penyelenggaraan pemilihan umum tanpa persetujuan para wakil rakyat, ataupun tidak melakukan apa-apa sehingga pemilihan umum tidak terselenggara sebagaimana mestinya.<sup>88</sup>

Dalam sistem demokrasi modern, legalitas dan legitimasi pemerintahan merupakan faktor yang sangat penting. Di satu pihak, suatu pemerintahan haruslah terbentuk berdasarkan ketentuan hukum dan konstitusi sehingga dapat dikatakan memiliki legalitas. Di lain pihak, pemerintahan itu juga harus *legitimate* dalam arti bahwa di samping legal, ia juga harus dipercaya. Tentu akan timbul keraguan, apabila suatu pemerintah menyatakan dirinya sebagai berasal dari rakyat sehingga dapat disebut sebagai pemerintahan demokrasi, padahal pembentukannya tidak didasarkan hasil pemilihan umum. Artinya, setiap pemerintahan demokratis yang mengaku berasal dari rakyat, memang diharuskan sesuai dengan hasil pemilihan umum sebagai ciri atau pilar yang pokok dalam sistem demokrasi modern.<sup>89</sup>

Jika dipandang dari kacamata demokrasi, tujuan pemilihan umum hendaklah kembali berpegang pada prinsip kebijaksanaan yang demokratis yaitu menjamin

---

<sup>88</sup> *Ibid.*, Hal 416

<sup>89</sup> *Ibid.*, Hal 417

kepentingan semua golongan masyarakat. Untuk itu tujuan pemilihan umum harus dinyatakan dalam fungsi-fungsi utama pemilihan umum yaitu :<sup>90</sup>

1. Membentuk pemerintahan perwakilan lewat partai politik pemenang pemilihan umum;
2. Menentukan wakil rakyat di lembaga perwakilan rakyat;
3. Pergantian atau pengukuran elit penguasa;
4. Pendidikan politik bagi rakyat melalui partisipasi masyarakat di pemilihan umum.

Menurut Parulian Donald, ada dua manfaat yang sekaligus sebagai tujuan atau sasaran langsung yang hendak dicapai dengan pelaksanaan lembaga politik pemilihan umum, pembentukan dan pengukuhan kekuasaan yang abash (otoritas) dan mencapai tingkat keterwakilan politik.<sup>91</sup> Dari sudut pandang manfaat (tujuan) tersebut merupakan tujuan langsung yang berada dalam skala waktu relatif pendek. Hal ini mengisyaratkan bahwa manfaatnya dirasakan segera setelah proses pemilihan umum berlangsung. Adapun tujuan tidak langsung dihasilkan dari keseluruhan aktifitas dari semua pihak yang terlibat dalam proses pemilihan umum, baik kontestan maupun para pelaksana dan pengawas dalam kurun waktu relatif lama, yaitu pembudayaan politik dan pelembagaan politik. Dalam arti lebih sederhana, tujuan langsung berkaitan dengan hasil pemilihan umum, sedangkan tujuan tidak langsung berkenaan dengan proses pencapaian hasil tersebut.

---

<sup>90</sup> Tititk Triwulan Tutik, *Pemilhan Kepala Daerah Berdasarkan Uu No. 32 Tahun 2004 Dalam Sistem Pemilu Menurut UUD 1945*, Prestasi Pustaka, Jakarta, 2006. Hal 37

<sup>91</sup> Parulian Donald, *Mengugat Pemilu*, Pustaka Sinar Harapan, 1997. Hal 5

#### D. Sistem Pemilihan Umum

Sistem adalah suatu kesatuan usaha yang terdiri dari bagian-bagian yang berkaitan satu sama lain yang berusaha mencapai suatu tujuan dalam suatu lingkungan kompleks. Pengertian tersebut mencerminkan adanya beberapa bagian dan hubungan antar bagian, ini menunjukkan kompleksitas dari sistem yang meliputi kerja sama antar bagian yang interdependen satu sama lain. Selain itu, dapat dilihat bahwa sistem berusaha mencapai tujuan. Pencapaian tujuan ini menyebabkan timbulnya dinamika, perubahan yang terus menerus perlu dikembangkan dan dikendalikan. Defenisi tersebut menunjukkan bahwa sistem sebagai gugus dari elemen-elemen yang saling berinteraksi secara teratur dalam rangka mencapai tujuan atau sub tujuan.<sup>92</sup>

Dalam ilmu politik, sistem pemilihan umum diartikan sebagai satu kumpulan metode atau cara warga masyarakat memilih para wakil mereka. Untuk pemilihan anggota lembaga perwakilan rakyat, maka sistem pemilihan yang mentransfer jumlah suara kedalam jumlah kursi. Pemilihan Presiden, Gubernur dan Bupati, yang merupakan representasi tunggal dalam sistem pemilihan, dasar jumlah suarayang diperoleh menentukan siapa yang menang dan siapa yang kalah. Dengan melihat hal tersebut, maka sistem pemilihan dalam sebuah demokrasi amatlah penting.<sup>93</sup> Secara sederhana, sistem pemilihan umum berarti instrumen untuk menerjemahkan perolehan suara di dalam pemilihan umum ke dalam kursi-kursi yang dimenangkan oleh partai politik atau calon. Adapun variabel-variabel dasar

---

<sup>92</sup> Marimin Dkk, *Sistem Informasi Manajemen Sumber Daya Manusia*, Grasindo, Jakarta, 2006. Hal 2

<sup>93</sup> Afars Gaffar, *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 1999. Hal 255

yang sering dipakai mencakup formula pemilihan (*electoral formula*), struktur penyuaaran (*ballot structure*), dan besaran distrik (*district magnitude*).<sup>94</sup>

Dalam praktik, penyelenggaraan pemilihan umum setiap negara memiliki sistem pemilihan umum yang berbeda-beda. Perbedaan itu diakibatkan oleh berbedanya sistem kepartaian, kondisi sosial dan politik masyarakat, jumlah penduduk, jenis sistem politik, dan lain-lain. Oleh karena itu, pilihan atas sebuah sistem pemilihan umum menjadi perdebatan sengit di kalangan partai politik sampai saat ini. Namun, apapun dasar pertimbangannya, sistem pemilihan umum yang ditetapkan harus memperhatikan serangkaian kondisi. Kondisi ini yang membimbing pemerintah dan partai politik guna menetapkan sistem pemilu yang akan dipakai. Paling tidak menurut Donald L. Horowitz, sistem pemilihan umum harus mempertimbangkan beberapa hal antara lain:

1. Perbandingan Kursi dengan Jumlah Suara;
2. Akuntabilitasnya bagi Konstituen (Pemilih);
3. Memungkinkan pemerintah dapat bertahan;
4. Menghasilkan pemenang mayoritas;
5. Membuat koalisi antaretnis dan antaragama; dan
6. Minoritas dapat duduk di jabatan publik.<sup>95</sup>

Pertimbangan yang diberikan Horowitz menekankan pada aspek hasil pemilu. Hal yang menarik adalah, sistem pemilu yang baik mampu membuat koalisi antar etnis dan antar agama serta minoritas dapat duduk di jabatan publik. Ini sangat

---

<sup>94</sup> Kacung Marijan, *Sistem Politik Indonesia; Konsolidasi Demokrasi Pasca Orde Baru*, Kencana, Jakarta, 2012. Hal 91

<sup>95</sup> Donald L. Horowitz, "Electoral Systems and Their Goals : A Primer foR Decision-Makers", *Paper on James B. Duke Professor of Law and Political Science*, Duke University, Durham, North California, January 2003

penting di negara-negara multi etnis dan multi agama seperti Indonesia. Terkadang, minoritas agak terabaikan dan konflik antar etnis/antar agama muncul. Dengan sistem pemilu yang baik, kondisi ini dapat diredam menjadi kesepakatan antar pimpinan politik di tingkat parlemen. Konflik, sebab itu, dibatasi hanya di tingkat parlemen agar tidak menyebar di tingkat horisontal (masyarakat).

Sistem pemilihan umum berbeda satu dengan yang lain, tergantung dari sudut mana hal itu dilihat. Dari sudut kepentingan rakyat, apakah rakyat dipandang sebagai individu yang bebas untuk menentukan pilihannya, dan sekaligus mencalonkan dirinya sebagai calon wakil rakyat, atau apakah rakyat hanya dipandang sebagai anggota kelompok yang sama sekali tidak berhak menentukan siapa yang akan menjadi wakilnya dilembaga perwakilan rakyat, atau juga tidak berhak untuk mencalonkan dirinya sebagai wakil rakyat. Berdasarkan hal tersebut, sistem pemilihan umum dapat dibedakan dalam dua macam, yaitu antara (i) sistem pemilihan mekanis; dan (ii) sistem pemilihan organis. Sistem pemilihan mekanis mencerminkan pandangan yang bersifat mekanis yang melihat rakyat sebagai massa individu-individu yang sama. Sementara itu, dalam sistem pemilihan yang bersifat organis, pandangan organis menempatkan rakyat sebagai sejumlah individu-individu yang hidup bersama dalam berbagai macam persekutuan hidup berdasarkan geneologis (rumah tangga, keluarga), fungsi tertentu (ekonomi, industri), lapisan-lapisan sosial (buruh, tani, cendekiawan), dan lembaga-lembaga sosial (universitas).<sup>96</sup>

---

<sup>96</sup> Jimly Asshiddiqie, *Op.Cit.* Hal 422

Dalam pandangan Strong, sistem pemilihan dapat dilihat dari 2 (dua) sudut pandang yaitu berdasarkan “hak suara” dan berdasarkan “konstituensi” (wakil terpilih). Dari sudut pandang hak suara, terbagi antara negara yang menerapkan “pemilih dewasa” dan “pemilih dewasa bersyarat”. Negara yang menerapkan “pemilih dewasa” berarti hak pilih hanya dimiliki semua orang dewasa baik pria maupun wanita dengan batas usia tertentu tanpa perlu ada persyaratan khusus. Sementara bagi negara yang menerapkan “pemilih dewasa bersyarat” biasanya hak pilih hanya diberikan kepada orang dewasa dengan syarat-syarat tertentu, misalnya tidak buta huruf dan lain-lain. Dari sudut pandang konstituensi, terdapat negara yang menghasilkan 1 (satu) wakil dalam setiap daerah pemilihan (biasanya negara yang menerapkan sistem mayoritas) dan negara yang menghasilkan lebih dari 1 (satu) wakil di setiap daerah pemilihan (biasanya negara yang menerapkan sistem perwakilan proporsional).<sup>97</sup>

Sedangkan sistem yang lebih umum, dan karena itu perlu diuraikan lebih rinci adalah sistem pemilihan yang bersifat mekanis. Sistem ini biasa dilaksanakan dengan dua cara, yaitu :

1. Sistem perwakilan distrik/mayoritas (*single member constituencies*); dan
2. Sistem perwakilan berimbang (*proportional representation*)

Dari berbagai literatur yang menjabarkan sistem pemilu, sebagian besar memetakan sistem pemilu menggunakan pendekatan konstituensi. Dari pendekatan tersebut, jika menggunakan hasil pemetaan Reynolds, sistem pemilu terbagi ke dalam 4 (empat) sistem yang dipakai oleh negara-negara di dunia,

---

<sup>97</sup> C.F. Strong, *Op.Cit.* Hal 95-97

yaitu: sistem mayoritas/pluralitas; perwakilan proporsional, campuran dan system pemilu lainnya.<sup>98</sup>

### 1. Sistem distrik/mayoritas

Sistem distrik/mayoritas biasa dinamakan juga sebagai sistem *single member constituencies* atau *sistem the winner's take-all*. Dinamakan demikian, karena wilayah negara dibagi dalam distrik-distrik pemilihan atau daerah-daerah pemilihan (dapil) yang jumlahnya sama dengan jumlah anggota lembaga perwakilan rakyat yang diperlukan untuk dipilih. Misalnya, jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat, ditentukan 500 orang. Maka wilayah negara dibagi dalam 500 distrik atau daerah pemilihan (dapil) atau *constituencies*. Artinya, setiap distrik atau daerah pemilihan akan diwakili oleh hanya satu orang wakil yang akan duduk di Dewan Perwakilan Rakyat. Oleh karena itu, dinamakan sistem distrik, atau *single member constituencies*.

Kelebihan sistem ini tentu saja banyak. Setiap calon dari suatu distrik, biasanya adalah warga daerah itu sendiri, atau meskipun datang dari daerah lain, tetapi yang pasti bahwa orang itu dikenal secara baik oleh warga daerah yang bersangkutan. Dengan demikian, hubungan antara pemilih dengan para calon harus erat dan saling mengenal dengan baik. Bagi para pemilih tentunya calon yang paling mereka kenal sajalah yang akan dipilih. Sebaliknya, karena calon yang dipilih adalah orang yang sudah dikenal baik, tentu diharapkan bahwa yang bersangkutan juga sudah sangat mengerti keadaan-keadaan yang perlu diperjuangkannya untuk kepentingan rakyat daerah yang diwakilinya itu.

---

<sup>98</sup>Andrew Reynolds, *Electoral System Design: The New International IDEA Handbook*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Swedia, 2005. Hal 21

Selain itu, sistem distrik/mayoritas tersebut terbagi ke berbagai varian-varian sistem diantaranya: *First Past The Post*, *Two Round System*, *Alternative Vote*, *Block Vote*, dan *Party Block Vote*.<sup>99</sup> Sistem *First Past The Post* (FPTP) atau disebut juga mayoritas relatif atau mayoritas sederhana di setiap distrik pemilihan terdapat calon tunggal. Pemilih hanya memilih satu nama kandidat dengan cara menuliskan nama atau memberikan tanda di samping nama calon tersebut. Pada sistem ini pemenangnya ditentukan berdasarkan perolehan suara mayoritas sederhana/relatif, bukan mayoritas mutlak/absolut. Artinya, siapa pun yang berhasil mendapatkan suara terbanyak, meskipun kurang dari 50%+1 suara ditetapkan sebagai pemenang di distrik pemilihan tersebut. Sistem ini digunakan di India, Inggris, USA, dan Kanada.<sup>100</sup>

Sistem FPTP di Indonesia juga sering dikenal dengan istilah “sistem pemilu distrik” karena sistem FPTP menghendaki daerah pemilihan dalam ruang lingkup yang lebih kecil (setingkat distrik). Luas wilayah distrik biasanya setara dengan kabupaten/kota. Dengan luas wilayah distrik yang relatif kecil, diharapkan akan memudahkan para pemilih untuk mengetahui dan mengenal lebih dalam mengenai profil masing-masing kandidat. Disamping itu, faktor kedekatan antara rakyat (pemilih) dengan para kandidat juga akan membuka ruang komunikasi politik yang lebih intensif diantara keduanya sehingga kerja-kerja di parlemen lebih bersifat aspiratif dan sesuai dengan kebutuhan dan tuntutan rakyat.

Adapun kelebihan dari sistem FPTP adalah sebagai berikut : *Pertama*, terbangunnya proses konsolidasi politik antar parpol menuju sistem kepartaian

---

<sup>99</sup> *Ibid.*, Hal 35

<sup>100</sup> Sri Yanuarti, *Adaptasi Sistem Pemilu Paralel Bagi Indonesia*, Airlangga University Press, Surabaya, 2020. Hal 40

yang lebih sederhana; *Kedua*, menghendaki sistem kepartaian yang lebih sederhana sehingga membentuk pemerintahan yang stabil karena konfigurasi kekuasaan dipimpin oleh partai pemenang sedangkan partai yang kalah menjadi oposisi;<sup>101</sup> *Ketiga*, Mengizinkan kandidat-kandidat independen ikut dalam pemilihan; *Keempat*, Sistem ini sistem yang paling sederhana dibandingkan sistem lain lain terutama dari sisi metode penghitungan suaranya karena kandidat yang memperoleh suara terbanyak otomatis menjadi kandidat terpilih.

Selain kelebihan, sistem ini juga memiliki kelemahan sebagai berikut : *Pertama*, hilangnya suara rakyat mengingat dalam sistem ini hanya menghendaki satu pemenang sehingga suara rakyat pemilih kandidat yang kalah terbuang sia-sia; *Kedua*, Resiko besar dihadapi akibat dari hilangnya suara-suara rakyat apabila kandidat-kandidat dicalonkan partai-partai besar; *Ketiga*, Kurang memberi ruang kepada pluralisme politik yang ada di masyarakat baik yang berlatar belakang kesukuan maupun sektoral (buruh, tani, nelayan, profesional, pengusaha, dan lain-lain), karena parlemen hanya didominasi oleh parpol-parpol besar saja.<sup>102</sup>

Negara yang selama ini menjadi contoh terbaik penerapan sistem FPTP adalah Inggris dan Amerika Serikat. Namun menurut Refly Harun di Inggris sendiri sistem ini terus digugat dan diperdebatkan. Dua hal yang sering diperdebatkan adalah keterwakilan (*representativeness*) dan akuntabilitas (*accountability*). Sistem FPTP sering dipersepsikan mengandung masalah dalam soal keterwakilan karena banyak suara yang terbuang. Dan dalam kenyataannya sistem FPTP di Inggris selama ini telah meminggirkan parpol-parpol kecil dan

---

<sup>101</sup> Andrew Reynold. *Op.Cit.* Hal 38-39

<sup>102</sup> *Ibid.*, Hal 40

kelompok minoritas dari keterwakilan. Rakyat Inggris hanya diberikan alternatif pemerintahan yang itu-itu saja. Sebelum pemerintahan beralih ke kubu Buruh pada 1997, Inggris diperintah Konservatif selama 18 tahun dengan Margareth Thatcher sebagai ikonnya. Sekarang hal yang sama berulang kembali karena Buruh sudah memerintah selama 12 tahun.<sup>103</sup> Sistem mayoritas yang kedua adalah sistem *Block Vote* (BV). Sistem ini hampir sama dengan sistem FPTP karena sama-sama memakai wilayah distrik sebagai daerah pemilihannya. Perbedaannya, jika FPTP hanya menghendaki wakil tunggal dari masing-masing distrik, sebaliknya BV menghendaki wakil banyak dalam setiap distrik. Perbedaan lainnya, jika dalam FPTP masyarakat hanya memilih 1 (satu) kandidat saja, dalam sistem BV masyarakat diberi hak untuk memilih kandidat sebanyak jumlah kursi yang diperebutkan.

Dalam menggunakan hak pilihnya tersebut, masyarakat dapat memilih semua kandidat sampai sesuai dengan jumlah kursi atau memilih sebagian (satu) kandidat saja.<sup>104</sup> Menurut Reynold, sistem BV ini biasanya dipraktikkan di negara-negara yang tradisi kepartaiannya lemah atau tidak ada. Tahun 2004, Kepulauan Cayman, Kepulauan Falkland, Guernsey, Kuwait, Laos, Libanon, Maldives, Palestina, Suriah, Tonga, dan Tuvalu menggunakan sistem pemilu ini. Sistem ini juga pernah digunakan di Yordania (1989) Mongolia (1992), dan Filipina serta Thailand hingga tahun 1997. Dengan hak pilih yang bersifat ganda maka masyarakat lebih mendapatkan keleluasaan dalam menentukan kandidat-kandidat pilihannya. Namun sistem ini juga akan melahirkan persaingan antar

---

<sup>103</sup> *Ibid.*,

<sup>104</sup> Andrew Reynolds. et. al. *Op.Cit.* Hal 44-45

kandidat di internal parpol sehingga berdampak pada kesulitan parpol dalam mengkonsolidasi kekuatan politik internalnya.<sup>105</sup>

Sistem mayoritas/pluralitas<sup>106</sup> yang ketiga adalah sistem *Party Block Vote* (PBV). Sistem PBV prinsipnya hampir sama dengan sistem FPTP dengan model *the winner take all*-nya dimana hanya diperoleh satu pemenang saja dalam setiap distrik. Perbedaannya jika dalam sistem FPTP, partai politik hanya boleh mencalonkan 1 (satu) kandidat saja di masing-masing distrik, sebaliknya dalam sistem PBV parpol boleh mencalonkan lebih dari satu kandidat. Namun masyarakat tetap hanya diberi hak untuk memilih 1 (satu) kandidat saja. Parpol yang memperoleh suara terbanyak otomatis memenangkan pemilihan. Kursi yang dimenangkan akan diberikan kepada kandidat yang memperoleh suara terbanyak diantara kandidat lain di internal partai politik tersebut. Sistem ini digunakan di negara Kamerun, Chad, Jibouti, dan Singapura.<sup>107</sup>

Kelebihan dari sistem PBV hampir sama dengan sistem FPTP yaitu akan melahirkan sistem kepartaian yang lebih sederhana dan kuat. Kelemahannya adalah potensi hangusnya suara rakyat dalam skala besar karena hanya diperoleh satu pemenang saja dalam setiap distrik.<sup>108</sup> Sistem mayoritas/pluralitas yang keempat adalah sistem *Alternative Vote* (AV). Sistem ini juga hampir sama dengan sistem FPTP yang menghendaki wakil tunggal di setiap distrik.

---

<sup>105</sup> *Ibid.*, Hal.46

<sup>106</sup> Dengan sistem-sistem pluralitas/mayoritas, para petugas pemungutan suara harus mengetahui di daerah pemilihan mana seorang pemilih yang berhak memberikan suaranya. Andrew Ellis, *Memberikan Suara dari Luar Negeri*, Internationall IDEA, Swedia, 2016. Hal 53

<sup>107</sup> *Ibid.*,

<sup>108</sup> *Ibid.*, Hal 46 Lihat juga International Democracy and Electoral Assistance, *Countries Using Party Blocked Vote*, <http://www.idea.int/esd/type.cfm?electoralSystem=PBV>, diunduh 15 Juli 2020.

Perbedaannya, jika dalam FPTP rakyat hanya diberikan hak untuk memilih satu kandidat saja, di dalam sistem AV rakyat diberikan hak untuk memilih seluruh kandidat yang tercantum di dalam kertas suara, namun harus dengan cara merangking. Kandidat yang paling dipercaya dan diyakininya ditempatkan pada rangking pertama dan seterusnya.<sup>109</sup>

Dengan sistem demikian, maka masyarakat akan lebih memiliki ruang dalam mengekspresikan pilihannya terhadap semua kandidat. Dan bagi para kandidat, sistem ini juga dapat dijadikan sebagai alat untuk mengukur tingkat legitimasi mereka di mata masyarakat. Misalnya bagi kandidat yang berada di rangking kedua, walaupun dia kalah dalam pemilihan, namun ia kalah dengan terhormat karena tetap mendapatkan legitimasi yang kuat dari rakyat yang ditunjukkan dengan besarnya dukungan rakyat yang berhasil menempatkannya di posisi kedua.<sup>110</sup> Berdasarkan pemetaan Reynolds sistem ini digunakan di Fiji dan Papua Nugini. Kelebihan dari sistem AV akan menuntut para kandidat untuk bekerja lebih keras dalam menarik simpati pemilih khususnya para pemilih yang berasal dari luar partai mereka, yang paling tidak akan menempatkannya di rangking kedua dan seterusnya.

Kelemahan dari sistem ini akan menuntut masyarakat untuk lebih kritis lagi dalam menganalisis profil masing-masing kandidat yang tentu saja tidak mudah. Disamping itu, sistem ini juga menghendaki tingkat baca-tulis huruf dan angka yang tinggi di kalangan pemilih sehingga hanya bisa diterapkan di negara-negara

---

<sup>109</sup> Lihat Electoral Reform Society, *The Alternative Vote. What is The Alternative Vote?* [Http://www.Electoral-Reform.Org.Uk/Article.php?Id=55](http://www.Electoral-Reform.Org.Uk/Article.php?Id=55), diunduh 15 Juli 2020.

<sup>110</sup> Andrew Reynolds et. al. *Op.Cit.* Hal 47

yang sistem pendidikannya telah merata.<sup>111</sup> Sistem mayoritas/pluralitas yang kelima adalah sistem *Two Round System* (TRS). Sistem ini di Indonesia lebih dikenal dengan sistem “dua putaran” di mana pemilu dilaksanakan dalam 2 (dua) tahap seperti dalam Pilpres. Tahap kedua akan dilaksanakan jika di dalam tahap pertama tidak ada kandidat yang memperoleh suara mayoritas yang ditentukan sebelumnya (biasanya 50% + 1).<sup>112</sup>

Pelaksanaan pemilu putaran kedua di masing-masing negara cukup bervariasi. Sistem yang umum biasanya kandidat yang ikut serta adalah kandidat dengan suara terbanyak pertama dan kedua di putaran pertama (biasanya disebut *majority run-off*) yang sudah pasti di putaran kedua akan menghasilkan suara mayoritas bulat (50%+1). Yang agak berbeda adalah Perancis, karena di dalam putaran kedua, kandidat yang ikut serta adalah kandidat yang memperoleh lebih dari 12,5% suara di putaran pertama. Di dalam putaran kedua itu, siapapun yang memenangkan suara terbanyak walaupun tidak mencapai 50% + 1 (mayoritas) otomatis menjadi kandidat terpilih.<sup>113</sup> Negara-negara yang saat ini menggunakan sistem TRS adalah Perancis, Republik Afrika Tengah, Kongo, Gabon, Mali, Mauritania, Togo, Mesir, Haiti, Iran, Kiribati, Vietnam, Belarusia, Kyrgyztan, Turkmenistan, dan Uzbekistan.<sup>114</sup>

Kelebihan dari sistem TRS paling tidak akan memberikan kesempatan bagi masyarakat untuk mengubah pilihannya di putaran kedua. Disamping itu, dengan

---

<sup>111</sup> *Ibid.*,

<sup>112</sup> *Ibid.*, Hal 52

<sup>113</sup> Lihat France Diplomatie, *Election in France, Conduct of Elections in France*, [http://www.diplomatie.gouv.fr/en/france\\_159/institutions-andpolitics\\_6814/elections-in-france\\_5454/index.html](http://www.diplomatie.gouv.fr/en/france_159/institutions-andpolitics_6814/elections-in-france_5454/index.html) , diunduh 11 Juli 2020

<sup>114</sup> Andrew Reynolds et.al. *Op.Cit.* Hal. 54-55

adanya putaran kedua akan memungkinkan bersatunya kepentingan yang berbeda, yang awalnya suaranya terpecah-pecah pada putaran pertama kemudian terakumulasi kepada satu kandidat di putaran kedua. Kelemahan dari sistem ini adalah tidak mendukung penyelenggaraan pemilu yang efektif dan efisien karena dengan adanya putaran kedua akan membuat penyelenggara pemilu bekerja dua kali dan pembiayaan pemilu yang akan memakan anggaran cukup besar.<sup>115</sup>

## 2. Perwakilan Proporsional

Disebut dengan sistem proporsional karena dalam satu daerah pemilihan dapat dipilih beberapa orang wakil. Disebut perwakilan berimbang atau proporsional karena presentase kursi di badan perwakilan rakyat dibagikan kepada partai-partai politik dan diseimbangkan dengan persentase inilah suara yang diperoleh tiap-tiap partai politik itu. Dalam sistem ini negara dianggap sebagai satu daerah pemilihan, akan tetapi untuk keperluan teknik administratif, negara dibagi dalam beberapa daerah pemilihan besar (lebih besar dari distrik). Untuk menentukan calon terpilih dan perhitungan suara, sistem ini sering digabung dengan sistem lain, misalnya dengan stesel daftar (*list system*) dan *hare system*. Sistem perwakilan proporsional biasanya dilaksanakan dengan menggunakan Daftar kumpulan (*Party List*). Dengan model Daftar kumpulan maka setiap parpol diminta mendaftarkan kandidat-kandidatnya.

Para kandidat kemudian diurut berdasarkan nomor urut (dari nomor urut terkecil sampai terbesar).<sup>116</sup> Daftar kandidat tersebut ada yang tertutup (*closed list*) dan terbuka (*opened list*). Tertutup jika daftar kandidat tersebut tidak

---

<sup>115</sup> *Ibid.* Hal. 56

<sup>116</sup> *Ibid.*, Hal 60

dicantumkan di kertas suara atau tempat pemilihan sehingga rakyat tidak mengetahui nama masing-masing kandidat. Terbuka jika daftar kandidat dicantumkan di kertas suara atau dipampang di tempat pemilihan sehingga masyarakat mengetahui nama-nama kandidat dari masing-masing partai. Karakteristik sistem pemilihan umum proposional: Terdapat lebih dari kursi yang diperebutkan dalam satu daerah pemilihan (dapil). Jumlah kursi yang diperebutkan dalam satu dapil dihitung secara berimbang sesuai dengan jumlah penduduk dalam satu dapil.

Jumlah kursi yang diperoleh partai politik berbanding lurus dengan jumlah perolehan suara yang didapatkan. Kelebihan sistem pemilihan proposional yaitu : (1) mampu menghindari suara pemilih yang terbuang sia-sia; (2) memfasilitasi keanekaragaman masyarakat, termasuk kelompok-kelompok sosial masyarakat untuk menempatkan wakilnya di lembaga perwakilan; Sedangkan kekurangan sistem pemilihan umum proposional, yaitu cenderung menghasilkan banyak partai di lembaga perwakilan;<sup>117</sup> Kemudian lahirnya pemerintahan koalisi (bahkan multi-koalisi). Koalisi parpol dan antar kekuatan politik di tubuh pemerintahan biasanya dilakukan dengan cara membagi-bagi jabatan politik (biasanya ditingkat kementerian) sehingga seringkali membuat kebijakan-kebijakan publik yang dilahirkan tidak selaras antara satu kementerian/departemen dengan kementerian/departemen lainnya.

Pemerintahan koalisi juga seringkali rentan melahirkan fragmentasi antar parpol karena terjadinya persaingan internal koalisi untuk menjadi parpol yang

---

<sup>117</sup> Khoirul Muslimin, *Buku Ajar Komunikasi Politik*, Unisnu Press, Yogyakarta, 2020. Hal 109

dominan. Kelemahan lain dari sistem perwakilan proporsional, dengan system wakil banyak memang akan melahirkan sistem kepartaian yang lebih plural, namun bagi negara-negara yang masih memiliki basis ideologi kuat akan berpotensi melahirkan partai-partai ekstrim (kiri maupun kanan). Model sistem pemilihan ini ada tiga yaitu : (1) sistem proposional tertutup, dalam sistem ini rakyat hanya akan memilih partai politik dan wakil rakyat terpilih ditetapkan oleh partai berdasarkan nomor urut ; (2) sistem proposional terbuka, dalam sistem ini rakyat memilih langsung calon legislatif yang ditawarkan langsung oleh partai politik; dan (3) sistem proposional campuran, merupakan gabungan antara sistem proposional terbuka dan sistem proposional tertutup.<sup>118</sup>

Ketiga sistem pemilu ini sudah pernah diterapkan di Indonesia. Berdasarkan pengalaman, masing-masing sistem pemilu memiliki kelebihan dan kekurangan. Menurut Januari Sihotang sistem pemilu proposional terbuka merupakan sistem pemilu banci. Di satu sisi seolah-olah memberikan kekuasaan kepada partai politik untuk menentukan dan menawarkan calegnya, namun disisi lain partai justru tidak berwenang menentukan siapa caleg yang terpilih. Kondisi seperti ini tentu akan mendelegitimasi fungsi partai dalam merekrut calon-calon pemimpin bangsa. Padahal seharusnya partai politik berperan sebagai dapur, tempat menggodok dan mematangkan kemampuan dan karakter pemimpin-pemimpin bangsa ini ke depan.<sup>119</sup>

Dalam hal memilih, rakyat boleh memilih kandidatnya saja (tidak harus memilih partai), namun suara yang diberikan kepada kandidat tersebut tetap

---

<sup>118</sup> Januari Sihotang, *Pemilu Dalam Transisi Demokrasi Indonesia Catatan Isu & Kontroversi*, Deepublish, Yogyakarta, 2018. Hal 150

<sup>119</sup> *Ibid.*, Hal 140

dianggap sebagai suara milik partai, karena metode pengkonversian suara menjadi kursi tetap menggunakan akumulasi suara partai. Perbedaan lainnya, biasanya kandidat yang dipilih oleh parpol untuk didudukkan di kursi yang diperoleh adalah kandidat di urutan nomor paling kecil (nomor urut 1), di Indonesia, kursi diberikan kepada kandidat yang memperoleh suara terbanyak (tidak lagi tergantung pada nomor urut).

Kelebihan dari Daftar kumpulan adalah memungkinkan kelompok minoritas terwakili di parlemen. Proporsional Daftar juga memungkinkan calon perempuan terpilih. Namun kelemahannya biasanya antara kandidat terpilih dengan konstituennya tidak memiliki hubungan politik yang kuat karena posisinya sebagai anggota parlemen bukan karena dipilih oleh rakyat tetapi karena ditempatkan oleh partai ke dalam Daftar. Sehingga dalam sistem ini biasanya pengurus parpol memiliki kekuasaan yang sangat besar karena pengurus parpol memiliki kewenangan untuk menentukan siapa saja anggotanya yang akan ditempatkan sebagai kandidat di dalam daftar.<sup>120</sup>

Selain Proporsional Daftar, sistem perwakilan proporsional lainnya adalah sistem *Single Transferable Vote* (STV). Sistem ini juga merupakan distrik berwakil banyak. Pemilih memberikan ranking kepada kandidat yang ada secara preferensial (biasanya bersifat pilihan, boleh memilih 1, 2, 3, dan seterusnya). Pemenangnya adalah calon yang berhasil mengumpulkan suara melebihi “kuota suara” (*threshold*) dan berhak mewakili distrik tersebut. Apabila tidak ada seorang pun kandidat yang perolehan suaranya melebihi kuota, maka calon yang

---

<sup>120</sup> Andrew Reynolds. et.al. *Op.Cit.* Hal 65-69

preferensinya paling sedikit atau berada pada ranking paling rendah dihapuskan. Akan tetapi, preferensi keduanya tetap didistribusikan kepada kandidat lain. Pada saat yang sama, suara surplus kandidat terpilih juga didistribusikan dan kertas suaranya diperlakukan sebagai suara preferensi kedua. Semua kertas kandidat tersebut didistribusikan tetapi setiap suara dihitung dengan bobot sebagai bagian atau sebagian persen dari preferensi kedua.<sup>121</sup> Kelebihan STV sama dengan Daftar kumpulan secara umum, sebab memungkinkan pilihan dibuat baik antar partai maupun antar calon dalam satu partai. Kelemahan dari STV adalah rumitnya proses perhitungan serta membutuhkan tingkat kenal huruf dan angka yang tinggi dari para pemilih. Sistem ini juga memancing fragmentasi di dalam internal partai politik oleh sebab calon-calon dari partai yang sama saling berkompetisi satu sama lain.

### **3. Campuran**

Sistem Campuran lahir atas dasar keinginan untuk memadukan sisi positif dari Mayoritas/Pluralitas ataupun Perwakilan Proporsional sehingga dengan perpaduan tersebut diharapkan akan memperkecil kelemahan dalam sistem pemilu. Dengan model campuran tersebut maka, sistem pemilu dilaksanakan dengan menerapkan sistem Mayoritas/Pluralitas dan Perwakilan Proporsional secara bersamaan. Dalam praktiknya, sistem campuran terbagi ke dalam 2 (dua) varian sistem yaitu *Mixed Member Proportional* (MMP), didalam sistem ini sistem proporsional dipakai sebagai upaya untuk memberi kompensasi pada adanya disproportionalitas yang dihasilkan oleh pembagian kursi berdasarkan

---

<sup>121</sup> Sri Yanuarti, *Op.Cit.* Hal 34

distrik sebagaimana contoh ketika ada satu partai yang secara nasional mampu memperoleh suara 10 persen. Tetapi, berdasarkan sistem distrik, partai ini tidak satupun memperoleh kursi sebagai kompenasasinya dipakailah sistem proporsional yang memungkinkan partai tersebut memperoleh kursi yang tidak berbeda jauh dengan perolehan suaranya.<sup>122</sup> Selain Jerman, negaran-egara lain yang menggunakan sistem MMP adalah Albania, Bolivia, Jerman, Hungaria, Italia, Lesotho, Meksiko, Selandia Baru, dan Venezuela. Yang kedua adalah sistem Paralel, di dalam sistem ini, dua sistem, yaitu PR dan sistem distrik dijalankan secara bersama-sama. Tetapi proses perhitungan suaranya tidak melalui kombinasi sebagaimana MMP, melainkan berjalan sendiri-sendiri. Hanya saja manakala tidak ada kursi yang didapat melalui sistem distrik, proses perhitungannya menggunakan PR. Sistem paralel kini dipakai 21 (dua puluh satu) negara. Armenia, Conakry, Jepang, Korea Selatan, Pakistan, Filipina, Russia, Eychelles, Thailand, Timor Leste dan Ukraina.

Kelebihan Sistem Paralel adalah, dalam hal ketidakproporsionalan, system ini memberikan hasil antara Mayoritas/Pluralitas murni dan Proporsional murni. Satu keuntungannya adalah, tatkala cukup kursi Proporsional, partai kecil minoritas yang kurang sukses di pemilihan Mayoritas/Pluralitas tetap dianugerahi kursi melalui sistem Proporsional atas setiap suara yang diperoleh. Sebagai tambahan, sistem Paralel secara teoretis, kurang menciptakan fragmentasi partai ketimbang sistem pemilihan murni Proporsional. Kelemahan sistem Paralel adalah, sebagaimana terjadi dengan MMP, akan menciptakan dua kategori wakil rakyat.

---

<sup>122</sup> Kacung Marijan, *Sistem Politik Indonesia: Konsolidasi Demokrasi Pasca Orde Baru*, Cet 6, Kencana, Jakarta, 2019. Hal 71

Juga, sistem ini tidak menjamin keproporsionalan, dan sejumlah partai kemungkinan akan tetap kehilangan representasi kendatipun memenangkan jumlah suara secara substansial. Sistem Paralel juga relatif rumit dan membuat pemilih bingung sebagaimana ini juga menimpa para panitianya.

#### 4. Lain-Lain

Selain sistem Mayoritas/Pluralitas, Perwakilan Proporsional dan Campuran juga masih terdapat sejumlah sistem pemilu lainnya yang tidak termasuk ke dalam ketiga kategori tersebut. Beberapa sistem lain yang cukup signifikan berdasarkan pemetaan Reynold adalah *Single Non Transferable Vote*, *Limited Vote* dan *Borda Count*. Di dalam *Single Non Transferable Vote* penentuan pemenang di dalam *multi member district* ditentukan berdasarkan calon-calon yang memperoleh suara terbanyak. *Limited Vote* juga menggunakan *multi member district* tetapi dalam *Limited Vote* para pemilih memiliki suara lebih dari meskipun lebih kecil dari calon-calon yang bisa dipilih. Terakhir adalah *Borda Count* yang bisa menggunakan *single member district* maupun *multi member district*. Di dalam menentukan pilihannya, para pemilih menggunakan sistem preferensi tertinggi, itu ditetapkan sebagai pemenang.<sup>123</sup>

---

<sup>123</sup> Eka N.A.M. Sihombing, *Politik Hukum*, Enam Media, Binjai, 2020. Hal 104

### BAB III

#### ANALISIS PENERAPAN SISTEM PROPORSIONAL TERBUKA PADA PEMILU LEGISLATIF PASCA AMANDEMEN UUD NRI 1945

##### A. Penerapan Sistem Proporsional Terbuka Pada Pemilu Legislatif Sesudah Perubahan UUD NRI 1945

Demokrasi telah dianggap sebagai sebuah instrumen penting dalam menjalankan sebuah konsepsi negara yang ideal untuk menjawab persoalan tentang penegakan kekuasaan rakyat. Pembangunan demokrasi tidak berlangsung serta merta dan sekaligus, tetapi melalui sebuah proses yang cukup panjang. Bagi sebuah negara bangsa seperti Indonesia yang kini tengah mengalami masa transisi dari sistem pemerintahan otoriter menuju pemerintahan demokratis, pembelajaran demokrasi menjadi sebuah keniscayaan yang tidak dapat dinafikan. Lebih dari itu, pembelajaran demokrasi selain menuntut kesiapan negara dengan lembaga-lembaga politik lainnya, juga mengkondisikan adanya partisipasi rakyat semaksimal mungkin.<sup>124</sup>

Indonesia yang secara eksplisit memahami akan pentingnya sebuah kedaulatan rakyat dan turut melaksanakan demokrasi dengan variannya tersendiri. Sebuah demokrasi yang terus tumbuh dan berkembang dalam proses transisi politiknya akan mengalami pendewasaan perilaku politik negara dan rakyatnya yang diharapkan akan bermuara pada sebuah kondisi perpolitikan yang ideal. Indonesia sebagai negara yang menganut paham demokrasi, dituntut untuk bisa melaksanakan proses lahirnya demokrasi itu sendiri dengan memegang pada asas-

---

<sup>124</sup>Ali Masyukur Musa, *Op.Cit.* Hal 93

Dasar kedaulatan yang sepenuhnya dikendalikan oleh rakyat. Demokrasi juga dapat diartikan sebagai pemerintahan rakyat, cara pemerintahan ini memberikan hak kepada semua rakyat untuk ikut memerintah.<sup>125</sup>

Konsep kedaulatan itu, bersifat *unite* dalam arti, semangat dan kemauan umum rakyat itu adalah suatu kesatuan dengan mana mereka sebagai kesatuan berhak memerintah dan menolak diperintah. Karena rakyat adalah satu maka negara juga adalah satu, dan dengan sendirinya konsep kedaulatan itu juga bersifat bulat dan tak dapat dipecah-pecah (*indivisible*). Kedaulatan tidak dapat diserahkan atau diberikan kepada pihak lain (*inalienable*). Kedaulatan adalah milik setiap bangsa sebagai kesatuan yang bersifat turun temurun, sehingga kedaulatan tidak dapat berubah-ubah (*imprescriptible*). Kedaulatan, menurutnya, ada di tangan rakyat dan selamanya akan tetap ada di tangan rakyat. Artinya, pertama-tama, kedaulatan bersifat (i) mutlak dan (ii) abadi, dan karena itu ia juga harus bersifat (iii) tunggal dan tak terbagi-bagi atau terpecah-pecah serta (iv) bersifat tertinggi dalam arti tidak bersumber dari kekuasaan yang lebih tinggi. Kedua, kekuasaan berdaulat untuk menetapkan (dan membuat) hukum atau undang-undang dan atau menghapuskan hukum. Ketiga, hukum adalah perintah dari yang berdaulat yang pada zamannya memang berada di tangan raja.<sup>126</sup>

Demokrasi dipandang sebagai sistem politik dan cara pengaturan kehidupan terbaik bagi masyarakat yang menyebut diri modern, sehingga pemerintah di manapun termasuk rezim-rezim totaliter, berusaha menyakinkan masyarakat dunia bahwa mereka menganut sistem politik demokratis, atau sekurang-kurangnya

---

<sup>125</sup> Suparto, *Negara Hukum, Demokrasi dan Kekuasaan Kehakiman di Indonesia*, Bina Karya, Jakarta, 2019. Hal 261

<sup>126</sup> Jimly Asshiddiqie, *Op.Cit.* Hal 115

tengah berproses ke arah itu. Di sini pemilihan umum merupakan salah satu syarat dasar terselenggaranya pemerintah yang demokratis. Dalam situasi dan kondisi negara-negara di dunia saat ini maka demokrasi tak langsung atau demokrasi melalui perwakilanlah yang secara nyata dapat dijalankan. Untuk memilih para wakil-wakil rakyat yang *representative* itulah pemilihan umum merupakan sarannya.<sup>127</sup>

Indonesia memasuki masa reformasi tahun 1998, tuntutan perubahan terhadap konstitusi tidak bisa dibendung. Ketika perubahan konstitusi berlangsung, pemilu menjadi salah satu substansi atau materi mendasar yang diatur dalam konstitusi. Pasca perubahan, UUD NRI 1945 memuat sejumlah asas yang akan menjiwai atau menjadi roh penyelenggaraan pemilu demokratis. Asas-asas dimaksud diatur dalam Pasal 22E Ayat (1) UUD NRI 1945 yang menyatakan bahwa pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil setiap lima tahun sekali. Secara substansial, norma Pasal 22E Ayat (1) UUD NRI 1945 tersebut mengandung tujuh asas pemilu, yaitu: langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, adil dan berkala. Asas-asas tersebut dapat disebut sebagai prinsip pemilu menurut UUD NRI 1945.<sup>128</sup>

Salah satu asas pemilu adalah asas langsung. Asas ini berkaitan dengan *enganged* sang “*demos*” untuk memilih secara langsung wakil-wakil mereka untuk duduk di parlemen. Demokrasi mengenal dua model pemilihan, yakni *direct democracy* dan *representative democracy*. *Direct democracy* merupakan salah

---

<sup>127</sup> Topo Santoso, Ida Budhiati, *Pemilu di Indonesia Kelembagaan, Pelaksanaan dan Pengawasan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2019. Hal 11

<sup>128</sup> Saldi Isra, Khairul Fahmi, *Pemilihan Umum Demokratis Prinsip-Prinsip Dalam Konstitusi Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, 2019. Hal 17

satu bentuk dari demokrasi langsung yang diselenggarakan di negara-negara kota Athena. Demokrasi Athena tidak hanya bersifat langsung dalam artian keputusan dibuat oleh majelis, tetapi juga sangat langsung dalam artian rakyat, melalui majelis, *boule*, dan pengadilan, mengendalikan seluruh proses politik dan sebagian besar warga negara terus terlibat dalam urusan publik. Meski hak-hak individu tidak dijamin oleh konstitusi Athena dalam arti modern penduduk Athena menikmati kebebasan tidak dengan menentang pemerintah, tetapi dengan tinggal di sebuah kota yang tidak dikuasai kekuatan lain dan menahan diri untuk tidak tunduk pada perintah orang lain.<sup>129</sup>

Umum berarti pada dasarnya semua warga negara yang memenuhi persyaratan minimal dalam usia, yaitu sudah berumur 17 (tujuh belas) tahun atau telah/pernah kawin berhak itu memilih dalam pemilihan umum. Warga negara yang sudah berumur 21 (dua puluh satu) tahun berhak dipilih. Jadi, pemilihan yang bersifat umum mengandung makna menjamin kesempatan yang berlaku menyeluruh bagi semua warga negara yang telah memenuhi persyaratan tertentu tanpa diskriminasi (pengecualian) berdasar acuan suku, agama, ras, golongan, jenis kelamin, kedaerahan dan status sosial. Undang-Undang sudah mengatur, bahwa semua rakyat yang memenuhi syarat bagaimana yang ditentukan dapat dipilih dan memilih. Pemilihan seperti inilah yang bersifat umum.

Bebas berarti setiap warga negara yang berhak memilih bebas menentukan pilihannya tanpa tekanan dan paksaan dari siapa pun. Di dalam melaksanakan haknya, setiap warga negara dijamin keamanannya, sehingga dapat memilih

---

<sup>129</sup> Fajlurrahman Jurdi, *Op.Cit.* Hal 28

sesuai dengan kehendak hati nurani dan kepentingannya. Rahasia berarti dalam memberikan suaranya, pemilih dijamin bahwa pilihannya tidak akan diketahui oleh orang lain kepada suaranya diberikan. Asas rahasia ini tidak berlaku lagi bagi pemilih yang telah keluar dari tempat pemungutan suara dan secara sukarela bersedia mengungkapkan pilihannya kepada pihak manapun.

Jujur berarti dalam menyelenggarakan pemilihan umum, penyelenggaraan/pelaksana, pemerintah dan partai politik peserta pemilu, pengawas dan pemantau pemilu, termasuk pemilih, serta semua pihak yang terlibat secara tidak langsung, harus bersikap dan bertindak jujur sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Perilaku jujur ini berkaitan dengan penyelenggaraan pemilu secara umum, terutama penyelenggaraan pemilu secara umum, terutama penyelenggaraan pemilu yang menentukan netralitas penyelenggaraan pemilu secara jujur dan tidak berpihak kepada pihak mana pun. Adil berarti dalam menyelenggarakan pemilu, setiap pemilih dan partai politik peserta pemilu mendapat perlakuan yang sama serta bebas dari kecurangan dari pihak manapun.<sup>130</sup>

Pelaksanaan pemilu sebagai wujud konkret dari abstraksi yuridis yang disebut kedaulatan rakyat tersebut rakyat dapat mendemonstrasikan kemauannya (*political will*), yaitu yang paling konkret memilih pemimpin. Ada saluran bagi rakyat untuk menyatakan keinginannya memilih siapa yang diinginkannya, siapa yang dikehendaknya untuk diberikan mandat (perintah) memimpin dirinya. Boleh jadi, hermeneutis, rakyat yang memilih dirinya sendiri. Tidak ada orang yang

---

<sup>130</sup> *Ibid.*, Hal 32

mengetahui keinginan setiap orang yang berhak memilih di bilik suara. Demikianlah pemilu sebagai suatu bentuk konkret dari abstraksi yuridis memiliki banyak jalur.

Pemilu juga merupakan sarana bagi rakyat untuk memilih wakilnya. Para wakil rakyat yang dipilih melalui pemilu tersebut akan menjalankan fungsi melakukan pengawasan, karena diberi mandat (perintah) oleh rakyat. Wakil-wakil rakyat yang dipilih tersebut akan menyalurkan aspirasi politik rakyat yang memilihnya. Para wakil rakyat dipilih melalui pemilu itu kemudian mempunyai kekuasaan (*power*) untuk membuat Undang-Undang, bersama dengan wakil lainnya, yaitu Presiden. Saat ini, di Indonesia, kedua kekuasaan negara (eksekutif) dan legislatif dipilih secara langsung oleh rakyat, dengan tugas yang terbagi. Karena itulah maka keduanya adalah wakil rakyat. Undang-Undang dan peraturan perundang-undangan, atau *public policy* yang telah mendapatkan bentuk yuridis dan isinya telah bertransformasi menjadi isi atau substansi hukum, yang dibuat para wakil rakyat yang dipilih melalui pemilu itu kemudian menjadi landasan, rujukan, pedoman bagi semua pihak di Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam menjalankan aktivitas dan fungsi masing-masing. Hal itu berarti bahwa pemilu, sebagai alat, telah memungkinkan terbentuknya landasan berpijak untuk bekerja.<sup>131</sup>

Landasan berpijak itu tidak hanya diadakan bagi pemerintah, namun juga landasan berpijak bagi rakyat untuk memberikan penilaian. Rakyat menjadi hakim garis yang berdiri di luar lapangan dan akan melihat apakah pemerintah yang

---

<sup>131</sup>Teguh Prasetyo dan Muhammad, *Op.Cit.* Hal 142

mereka pilih melalui pemilu itu sudah benar-benar bermain bola dalam batas-batas garis lapangan sepak bola yang telah digariskan dalam berbagai macam peraturan perundang-undangan yang berlaku. Para wakil rakyat yang dipilih melalui pemilu itu juga bertugas untuk merumuskan anggaran pendapatan dan belanja untuk membiayai pelaksanaan fungsi-fungsi tersebut. Pemilu legislatif atau pemilu anggota DPR, anggota DPD, dan anggota DPRD, dalam penjelasan umum undang-undang pemilu dikemukakan pula bahwa pemilu legislatif diselenggarakan dengan menjamin prinsip keterwakilan. Dimaksudkan dengan jaminan sistem keterwakilan, yaitu setiap Warga Negara Indonesia dijamin memiliki wakil yang duduk di lembaga perwakilan yang akan menyuarakan aspirasi rakyat di setiap tingkatan pemerintahan, dari pusat hingga ke daerah.

Suksesnya pemilu tidak bisa terlepas dari sistem yang digunakan, Sistem pemilu tidak hanya bisa dilihat sebagai cara untuk mewujudkan badan-badan pemerintahan melainkan juga sebagai sarana manajemen konflik dalam suatu masyarakat. Beberapa sistem, dalam beberapa situasi, akan mendorong partai-partai membuat seruan inklusif bagi dukungan pemilu di luar basis suara inti mereka sekalipun sebuah partai mengandalkan dukungan utamanya dari para pemilih. Akhirnya sistem harus sejauh mungkin bertindak netral seara pemilu terhadap semua partai dan kandidat, sistem tersebut tidak boleh mendiskriminasikan secara terbuka kelompok-kelompok mana saja. Persepsi bahwa politik pemilu di sebuah negara demokrasi adalah arena permainan yang tidakimbang merupakan pertanda bahwa tatanan politik yang ada lemah dan

instabilitas hanyalah soal waktu.<sup>132</sup> Secara sederhana, sistem pemilu berarti instrumen untuk menerjemahkan perolehan suara didalam pemilu ke dalam kursi-kursi yang dimenangkan oleh partai atau calon. Adapun variabel-variabel dasar yang sering dipakai mencakup mengenai formula pemilihan (*electoral formula*), struktur penyuaaran (*baloot structure*), dan besaran distrik (*district magnitude*). Mengingat variabel-variabel di dalam sistem pemilu yang ada cukup beragam, implikasi dari penggunaan sistem pemilu juga berbeda-beda. Secara teoritis, perbedaan ini khususnya berkaitan dengan derajat keterwakilan politik dari para wakil rakyat yang terpilih didalam pemilu, dan implikasinya terhadap stabilitas pemerintahan yang terbangun melalui pemilu. Karena itu, sejak lama baik dikalangan akademisi maupun praktisi, perbedaan tentang sistem pemilu mana yang terbaik dan sesuai untuk negara tertentu selalu dilakukan.

Jika meninjau perkembangan sistem pemilihan umum di Indonesia, dapat ditarik berbagai kesimpulan. Pertama, keputusan untuk tetap menggunakan sistem proporsional adalah keputusan yang tepat karena tidak ada distorsi (*distortion effect*) atau kesenjangan antara perolehan suara nasional dengan jumlah kursi dalam DPR. Dengan demikian setiap suara dihitung dan si pemilih merasa puas bahwa suaranya ada maknanya (betapa kecil pun) dalam proses pemilihan pemimpinnya. Kedua, ketentuan di dalam UUD 1945 bahwa DPR dan Presiden tidak dapat saling menjatuhkan, hal ini merupakan keuntungan, karena tidak ada lagi gejala sering terjadinya pergantian kabinet seperti di zaman Demokrasi Parleментар. Eksekutif mempunyai masa jabatan tetap, yaitu lima tahun. Ketiga,

---

<sup>132</sup>Andrew Reynolds Dkk, *Desain Pemilu Buku Panduan Baru Internasional IDEA*, Terjemahan Noor Cholis, Internasional IDEA, Swedia, 2005. Hal 13

tidak ada lagi fragmentasi partai karena yang dibenarkan eksistensinya hanya tiga partai saja. Usaha mendirikan partai baru tidak bermanfaat lagi dan tidak diperbolehkan. Dengan demikian sejumlah kelemahan dari sistem proporsional telah teratasi.<sup>133</sup>

Namun beberapa kelemahan masih melekat pada sistem politik ini. Pertama, masih kurang dekatnya hubungan antara wakil pemerintah dan konstituennya tetap ada. Kedua, dengan dibatasinya jumlah partai menjadi tiga telah terjadi penyempitan dalam kesempatan untuk memilih menurut selera masing-masing sehingga dapat dipertanyakan apakah pilihan si pemilih benar-benar mencerminkan kecenderungannya, atau ada pertimbangan lain yang menjadi pedomannya. Sekalipun demikian harus diakui bahwa angka *voter turn out* 90% ke atas antara jumlah partisipasi Demokrasi Parlementer dan di zaman Reformasi (keduanya tanpa paksaan) dan jumlah partisipan di masa Orde Baru (dengan unsur mobilisasi) tidak memperlihatkan perbedaan signifikan.<sup>134</sup>

Pada pemilu 1955 dalam sistem ini proporsional, alokasi jumlah kursi di lembaga perwakilan didasarkan pada perolehan suara masing-masing peserta pemilu secara proporsional. Alokasi dan distribusi kursi didasarkan pada jumlah penduduk. Tetapi, untuk diluar Jawa tidak sepenuhnya berdasarkan jumlah penduduk. Hal ini dilakukan sebagai upaya untuk membuat keseimbangan antara wakil dari Jawa yang sempit namun besar penduduknya berbeda dengan luar Jawa yang luas wilayahnya namun sedikit jumlah penduduknya. Sedangkan metode

---

<sup>133</sup> Miriam Budiarjo, *Op.Cit.* Hal 477

<sup>134</sup> *Ibid.*, Hal 479

pembagian jumlah kursinya lebih banyak menggunakan metode *the largest remainder* dan *kuota hare*.

Sistem pemilu di Indonesia telah mengalami perubahan, dari sistem proporsional daftar tertutup menjadi daftar terbuka. Sistem pemilu proporsional tertutup adalah penentuan calon legislatif yang terpilih adalah bukan atas dasar suara yang diperolehnya tapi atas dasar perolehan suara partai politik. Sekalipun rakyat memilih salah satu calon tersebut, suara itu menjadi suara partai politik. Suara partai politik yang telah mencapai ambang batas kursi, akan diberikan kepada para calon berdasarkan nomor urut.<sup>135</sup> Sistem perwakilan proporsional yang memungkinkan pemilih untuk turut serta dalam proses penentuan urutan calon partai yang akan dipilih. Sistem ini berlawanan dengan sistem proporsional tertutup yang hanya mengizinkan anggota partai yang aktif, pejabat partai, atau konsultan dalam menentukan urutan calon dan sama sekali tidak memberikan kesempatan kepada pemilih untuk mempengaruhi posisi calon. Selain itu, sistem terbuka mengizinkan pemilih untuk memilih individu dari pada partai. Pilihan yang diberikan oleh pemilih disebut pilihan preferensi.

Dalam perubahan tersebut tidak sepenuhnya terbuka, namun lebih cenderung pada sistem proporsional semi daftar terbuka. Hal ini dikarenakan dalam penentuan mengenai siapa yang akan mewakili partai dalam perolehan kursi di parlemen tidak didasarkan pada perolehan suara terbanyak melainkan tetap

---

<sup>135</sup>Taufikur Rahman, *Delegitimasi Partai Politik Atas Hasil Sistem Pemilu Proporsional Terbuka*, Duta Media Publishing, Pamekasan, 2017. Hal 4

berdasarkan pada nomor urut. Meskipun ada calon kandidat diluar nomor urut, maka calon tersebut harus memiliki suara yang mencukupi BPP.<sup>136</sup>

Jumlah anggota DPR ditetapkan berdasarkan imbangan jumlah penduduk. Tiap 300.000 penduduk mengikat dan stelsel daftar bebas. Pemilihan dapat memberikan suaranya kepada calon yang ada di dalam daftar (ini merupakan ciri dari sistem distrik) dan bisa juga diberikan kepada partai. Suara yang diberikan kepada calon akan diperhitungkan sebagai perolehan suara calon yang bersangkutan, sedangkan yang diberikan kepada partai, oleh partai akan diberikan kepada calon sesuai nomor urut. Seseorang, secara perorangan tanpa melalui partai, juga dapat menjadi peserta pemilihan umum. Calon yang terpilih adalah yang memperoleh suara sesuai Bilangan Pembagian Pemilihan Daftar (BPPD). Apabila tidak ada calon yang memperoleh suara sesuai BPPD suara yang diberikan kepada partai akan menentukan. Calon dengan nomor urut teratas akan diberi oleh suara partai, namun prioritas diberikan kepada calon yang memperoleh suara melampaui setengah BPPD. Kursi yang tidak habis dalam pembagian di daerah pemilihan akan dibagi di tingkat pusat dengan menjumlahkan sisa-sisa suara dari daerah-daerah pemilihan yang tidak terkoversi menjadi kursi.<sup>137</sup>

Sistem proporsional yang diterapkan di Indonesia sebelum dan sesudah amandemen UUD 1945 berbeda-beda. Berikut ini adalah perbandingannya:

---

<sup>136</sup>Kacung Marijan, *Op.Cit.* Hal 30

<sup>137</sup>Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka, Jakarta, 2007. Hal 486

**Tabel III.1 Perbandingan Sistem Pemilu Sebelum dan Sesudah Amandemen UUD 1945**

No.	Sebelum Amandemen	Sesudah Amandemen
1.	Pemilu 1955: Dasar hukum Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1953 tentang pemilihan anggota konstituante dan anggota DPR. Menerapkan sistem perwakilan proporsional kombinasi sistem stelsel daftar. Partai pemenang PNI	Pemilu 1999: Dasar hukum Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilu. Menerapkan sistem sistem proporsional dengan stelsel daftar tertutup. Partai pemenang PDIP
2.	Pemilu 1971: Dasar hukum Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan anggota-anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat. Menerapkan sistem perwakilan proporsional tertutup. Partai pemenang Golkar	Pemilu 2004: Dasar hukum Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum anggota DPR, DPD, DPRD dan DPRD. Menerapkan sistem sistem proporsional dengan stelsel daftar terbuka. Partai pemenang Golkar
3.	Pemilu 1977: Dasar hukum Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1975 tentang partai politik dan Golongan Karya. Menerapkan sistem pemilu proporsional tertutup. Partai pemenang Golkar	Pemilu 2009: Dasar hukum Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD. Menerapkan sistem pemilu proporsional terbuka. Partai pemenang Demokrat
4.	Pemilu 1982: Dasar hukum Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1980 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan anggota-anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat. Menerapkan sistem pemilu proporsional tertutup. Partai pemenang Golkar	Pemilu 2014: Dasar hukum Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD. Menerapkan sistem pemilu proporsional terbuka. Partai pemenang PDIP
5.	Pemilu 1987: Dasar hukum Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1985 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum Anggota-anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat. Menerapkan sistem pemilu proporsional tertutup. Partai pemenang Golkar	Pemilu 2019: Dasar hukum Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Menerapkan sistem pemilu proporsional terbuka terbatas. Partai pemenang PDIP
6.	Pemilu 1992: Dasar hukum Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1985 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum Anggota-anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat Menerapkan sistem pemilu proporsional tertutup. Partai pemenang Golkar	-
7.	Pemilu 1997: Dasar hukum Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1997 tentang Pemilihan Umum. Menerapkan sistem pemilu proporsional tertutup. Partai pemenang Golkar	-

Sumber: Penulis olah dari berbagai literatur

Pada tabel III.1 di atas terlihat bahwasanya perbandingan sistem pemilu antara sebelum amandemen dan sesudah amandemen berbeda-beda. Pada masa pemerintah Soekarno atau dikenal dengan sebutan orde lama pemilu pertama kali dilaksanakan pada tahun 1955 dengan menerapkan sistem pemilu proporsional kombinasi sistem stelsel daftar dengan partai pemenang PNI. Selesai orde lama, memasuki babak pemerintah Soeharto atau dikenal dengan sebutan orde baru. Pada masa orde baru pemilu sudah berlangsung sebanyak 6 pemilihan legislatif yaitu tahun 1971, 1977, 1982, 1987, 1992, dan 1997 dengan menerapkan sistem pemilu yang sama yaitu proporsional tertutup<sup>138</sup> dan selama periode ini partai pemenang adalah Golkar.<sup>139</sup> Orde baru selesai, memasuki masa pergantian antara orde baru dan era reformasi atau disebut dengan masa pasca orde baru yaitu tahun 1999 pemilu berlangsung dengan menerapkan sistem proporsional stelsel tertutup dengan partai pemenang PDIP

Fenomena pada masa reformasi 2004, 2009, 2014 menerapkan sistem pemilu proporsional terbuka dengan partai pemenang yang bervariasi yaitu: Golkar, Demokrat, PDIP dan pada tahun 2019 sistem pemilu yang diterapkan proporsional terbuka terbatas dengan partai pemenang PDIP. Jadi sangat terlihat perbedaan antara sistem pemilu sebelum amandemen tidak mampu menampilkan partai pemenang yang bervariasi sedangkan sistem pemilu setelah amandemen mampu menampilkan partai pemenang yang bervariasi. Penerapan sistem proporsional terbuka pada pemilu legislatif sesudah perubahan UUD NRI 1945 di mulai dari

---

<sup>138</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka, Jakarta, 2007. Hal 486

<sup>139</sup> Sri Handayani, Fais Yonas Bo'a, *Partai Politik dan Pemilu Dalam Lintasan Sejarah*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2019 . Hal 72

tahun 2004 sampai tahun 2019. Adapun indikator sudah diterapkannya sistem proporsional terbuka yaitu:

1. Pemenang dalam pemilu ditentukan berdasarkan suara terbanyak sehingga pemilih dapat menyalurkan hak politiknya untuk memilih wakil rakyat yang dikehendaki;
2. Partai politik pemenang pemilu bervariasi dan partai-partai baru mampu meraup kursi legislatif;
3. Perang politik terbuka sehingga para kontestan bersaing secara terbuka untuk meraup suara. Persaingan tidak hanya antar partai politik, namun juga antar caleg dalam satu partai politik. Kondisi ini menyebabkan banyak caleg yang sudah sekian lama dibina dan dimatangkan dalam partai serta dianggap mumpuni sebagai anggota DPR, ternyata harus kalah bersaing dengan kader dadakan yang memiliki sumber dana dan popularitas lebih.<sup>140</sup>
4. Eksistensi calon dapat meningkatkan elektabilitas partai sehingga partai lebih mendahulukan popularitas calon untuk mengikuti kontestasi pemilu seperti selebritis, *influencer* dan sebagainya. Sebagaimana sistem proporsional terbuka pemilu 2009 telah membuktikan beberapa figur politik seperti artis dan pengusaha yang kurang memahami politik dan fungsi sebagai anggota parlemen justru maju ke Senayan. Imbasnya dapat dilihat pada betapa buruknya kinerja DPR 2009-2014. Selain target legislasi legislasi yang tidak

---

<sup>140</sup> Januari Sihotang, *Pemilu Dalam Transisi Demokrasi Indonesia Catatan Isu Kontroversi*, Deepublish Publisher, Yogyakarta, 2018. Hal 151

terpenuhi, hampir semua produk legislasi DPR diuji materi ke Mahkamah Konstitusi.<sup>141</sup>

Sebagaimana yang dikemukakan di atas sistem pemilu yang digunakan merupakan sistem proporsional dengan ragam variasinya mulai dari pemilu tahun 1999 sampai pemilu tahun 2019. Selain itu, dasar hukum yang mengatur pemilu pun silih berganti sehingga mempengaruhi eksistensi sistem pemilu yang diterapkan. Pada tahun 1999 menggunakan sistem proporsional dengan stelsel daftar tertutup. Pemilihan memberikan suara hanya kepada partai, dan partai akan memberikan suaranya kepada calon dengan nomor urut teratas. Suara akan diberikan kepada urutan berikutnya bila calon dengan nomor urut teratas sudah kebagian suara cukup untuk kuota 1 kursi. Untuk pemilihan umum anggota DPR Daerah, pemilihannya adalah wilayah provinsi, sedangkan untuk DPRD 1, daerah pemilihannya adalah satu provinsi yang bersangkutan dan untuk DPRD II daerah pemilihannya wilayah Dati II yang bersangkutan. Namun ada sedikit warna sistem distrik di dalamnya, karena setiap kabupaten diberi jatah 1 kursi anggota DPR untuk mewakili daerah tersebut. Pada pemilihan umum tahun-tahun ini setiap anggota DPR mewakili 400.000 penduduk.<sup>142</sup>

Pemilu 1999, dilaksanakan dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilu. Undang-undang ini merupakan turunan dari apa yang sudah terjadi sebelumnya pada praktik pemilu melalui ketetapan MPR, yang memerintahkan kepada Presiden selaku kepala pemerintahan untuk melaksanakan

---

<sup>141</sup> *Ibid.*, Hal 151

<sup>142</sup> *Ibid.*, Hal 487-488

pemilu.<sup>143</sup> Peserta Pemilu adalah partai politik, dengan memenuhi persyaratan-persyaratan tertentu. Dari 148 partai politik yang terdaftar di Departemen Kehakiman, sebanyak 48 partai politik dinyatakan memenuhi syarat untuk mengikuti pemilu. Untuk mengisi 462 kursi anggota DPR, sistem yang dipakai adalah proporsional berdasarkan stelsel terdaftar. Pada sistem ini peserta pemilu mendapatkan alokasi kursi berdasarkan proporsi suara yang diperolehnya. Penentuan sisa suara ditetapkan dengan mengacu kepada sisa suara terbesar. Partai-partai juga boleh melakukan *stembus accord*. Daerah pemilihan DPR adalah Provinsi dengan ketentuan setiap kabupaten/kota minimal mendapatkan 1 (satu) kursi. Jumlah kursi DPR untuk setiap daerah pemilihan didasarkan pada jumlah penduduk. Berikut di bawah ini adalah hasil pemilihan umum legislatif tahun 2019.

**Tabel III.2 Hasil Pemilihan Umum Legislatif Tahun 1999**

No.	Partai	Suara	Persentase	Kursi	Keterangan
1.	PDIP	35.689.073	33,74%	153	Baru
2.	Golkar	23.741.758	22,44%	120	Kehilangan 25 kursi
3.	PPP	11.329.905	10,71%	58	Kehilangan 31 kursi
4.	PKB	13.336.982	12,61%	51	Baru
5.	PAN	7.528.956	7,12%	34	Baru
6.	PBB	2.049.708	1,94%	13	Baru
7.	Partai Keadilan	1.436.565	1,36%	7	Baru
8.	PNU	679.179	0,64%	5	Baru
9.	PDKB	550.846	0,52%	5	Baru
10.	PKP	1.056.686	1,01%	4	Baru
Jumlah				450	+ 12 kursi = 462

Sumber : Sri Handayani, Fais Yonas Bo'a, *Partai Politik dan Pemilu Dalam Lintasan Sejarah*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2019.

<sup>143</sup> Teguh Prasetyo, *Pemilu dan Etika Penyelenggaraan Pemilu Bermartabat*, Nusa Media, Bandung, 2019. Hal 52

Pada tabel III.2 di atas pemilu 1999 adalah pemilu atas desakan publik karena pergantian era orde baru ke era reformasi sehingga pemilu legislatif ini adalah pemilu pertama pasca orde baru. Pemilu ini diikuti oleh 48 partai politik yang akan mengisi jumlah kursi DPR secara keseluruhan yaitu 462 kursi. Pada tabel di atas terlihat bahwasanya pemilu 1999, di dominasi oleh partai-partai baru dan 2 partai lama. Perolehan kursi signifikan dipimpin oleh partai baru yaitu PDIP dengan jumlah 153 kursi. Setelah itu, diurutan ke 2 diisi oleh partai Golkar. Namun, pada tahun 1999 dapat dikatakan tidak memiliki persiapan matang untuk menyelenggarakan pemilu. Hal ini terlihat bahwasanya dari 48 partai politik hanya 10 partai politik yang mampu mengisi kursi DPR sehingga mengakibatkan 27 partai politik yang berkontestasi mengajukan ketidakpuasan terhadap hasil pemilu dan menolak menandatangani berita acara.

Pada tahun 2003, Indonesia mengubah sistem pemilu mereka dari sistem representasi proporsional daftar calon tertutup di wilayah pemilihan yang luas menjadi sistem representasi proporsional dengan daftar calon terbuka di wilayah pemilihan kecil, untuk memperkuat keterhubungan antara pemilih dengan anggota parlemen, sambil tetap mempertahankan sifat konsensus dari tata pemerintahan Indonesia. Reformasi sistem pemilu menaruh beban tanggung jawab informasi kepada LPP, dan menuntut LPP untuk menerapkan metode baru untuk melakukan penetapan batas wilayah pemilihan, pemungutan suara, dan penghitungan suara. Kemudian pemilu dilaksanakan pada tahun 2004 memiliki pemilihan lembaga

legislatif baru yang Dewan Perwakilan Daerah (DPD)<sup>144</sup> pemilu ini yang didasarkan pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum anggota DPR, DPD, DPRD. DPD dipandang sebagai pengganti dari utusan daerah di MPR pada masa lalu, adapun utusan golongan ditiadakan. Pemilihan DPD menggunakan sistem perwakilan distrik (Pasal 6 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003) yang mana memilih wakil sebanyak 4 kursi untuk setiap Provinsi.

Hadirnya DPD di dalam lembaga legislatif mendatangkan sistem pemilu yang bervariasi antara sistem pemilu distrik dengan sistem pemilu proporsional terbuka. Peserta DPD adalah individu karena setiap Provinsi atau daerah pemilihan mempunyai jatah 4 kursi dan suara dari kontestan yang kalah tidak bisa dipindahkan atau dialihkan (*non-transferable vote*) maka sistem yang digunakan di sini dapat disebut Sistem Distrik dengan wakil banyak (*block vote*). Untuk pemilihan anggota DPR dan DPRD digunakan sistem proposional dengan Stelsel Daftar Terbuka (Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003), sehingga pemilih dapat memberikan suaranya secara langsung kepada calon yang dipilih. Dalam hal ini pemilih memberikan suaranya kepada partai, calon yang berada pada urutan teratas mempunyai peluang besar untuk terpilih karena suara

---

<sup>144</sup> Dewan Perwakilan Daerah (DPD) lahir pada tanggal 1 Oktober 2004, ketika 128 anggota DPD yang terpilih untuk pertama kalinya dilantik dan diambil sumpahnya. Pada awal pembentukannya, masih banyak tantangan yang dihadapi oleh DPD. Tantangan tersebut mulai dari wewenangnya yang dianggap jauh dari memadai untuk menjadi kamar kedua yang efektif dalam sebuah parlemen bikameral, sampai dengan persoalan kelembagaannya yang juga jauh dari memadai. Tantangan-tantangan tersebut timbul terutama karena tidak banyak dukungan politik yang diberikan kepada lembaga baru ini [https://id.wikipedia.org/wiki/Dewan\\_Perwakilan\\_Daerah\\_Republik\\_Indonesia](https://id.wikipedia.org/wiki/Dewan_Perwakilan_Daerah_Republik_Indonesia). Diakses Tanggal 24 Januari 2021

pemilih yang diberikan kepada partai menjadi hak calon yang berada di urutan teratas.

Jadi, ada kemiripan sistem yang digunakan dalam pemilu anggota DPR dan DPRD pada pemilu 2004 dengan pemilu 1955. Bedanya, pada pemilu 1955 ada prioritas untuk memberikan suara partai kepada calon yang memperoleh suara lebih dari setengah BPPD. Ada warna sistem distrik dalam perhitungan perolehan kursi DPR dan DPRD pada pemilu 2004 yaitu suara perolehan suatu partai di sebuah daerah pemilihan yang tidak cukup untuk satu BPP tidak bisa ditambahkan ke perolehan partai di daerah pemilihan lain, misalnya, untuk ditambahkan agar cukup untuk satu kursi. Ini adalah ciri sistem distrik, bukan sistem proporsional. Dari sudut pandang gender, pemilu 2004 secara tegas memberi peluang lebih besar secara afirmatif bagi peran perempuan. Pasal 65 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 menyatakan bahwa setiap partai politik dapat mengajukan calon anggota DPR dan DPRD dengan memerhatikan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30% untuk setiap daerah pemilihan. Ini adalah sebuah kemajuan yang ada pada Pemilihan Umum 2004. Disamping itu juga ada upaya untuk kembali menyederhanakan atau mengurangi jumlah partai melalui cara yang bukan paksaan. Hal ini tampak pada prosedur seleksi partai-partai yang akan menjadi peserta pemilihan umum.

Ada sejumlah syarat, baik administratif maupun substansial, yang harus dipenuhi oleh setiap partai untuk bisa menjadi peserta pemilu, antara lain ditentukannya *electoral threshold* dengan memperoleh sekurang-kurangnya 3% jumlah kursi anggota badan legislatif pusat, memperoleh sekurang-kurangnya 4%

jumlah kursi di DPRD provinsi yang tersebar sekurang-kurangnya di setengah jumlah provinsi di seluruh Indonesia atau memperoleh sekurang-kurangnya 4% jumlah kursi DPRD kabupaten/kota yang tersebar di setengah jumlah kabupaten/kota Indonesia. Untuk pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, memperoleh sekurang-kurangnya 3% jumlah kursi dalam badan yang bersangkutan atau 5% dari perolehan suara sah secara nasional.<sup>145</sup>

Selanjutnya, dalam penyelenggaraan pemilu anggota DPR, DPRD, Provinsi dan DPRD kabupaten/kota, sistem pemilu yang digunakan adalah sistem proporsional dengan varian sistem proporsional daftar terbuka. Dalam sistem proporsional secara umum dicirikan dengan adanya BPP. BPP antara satu daerah dengan daerah lain berbeda, bergantung pada jumlah total penduduknya. Cara pembagian BPP bagi setiap partai politik dibagi ke dalam dua tahap berikut. Tahap pertama terdiri atas proses-proses (1) menghitung total suara sah masing-masing partai politik; (2) menghitung BPP dengan cara total suara sah masing-masing partai politik dibagi jumlah kursi di daerah tersebut; (3) menghitung suara sah tiap partai politik dibagi dengan BPP; (4) partai politik yang suaranya melebihi BPP secara otomatis akan langsung mendapatkan kursi; dan (5) bagi partai politik dengan perolehan suara melebihi BPP tetapi belum cukup untuk kursi jadi memperoleh sisa suara.

Setelah perhitungan tahap pertama selesai dilakukan, kemudian dilanjutkan perhitungan tahap kedua, yang proses-proses terdiri atas: (1) kursi yang belum habis dibagi pada tahap pertama kembali dihitung; (2) sisa suara diberikan kepada

---

<sup>145</sup> *Ibid.*, Hal 487-488

partai politik satu persatu bergantung suara terbanyak; (3) setelah kursi habis dibagikan sisa suara masih ada, sisa suara itu dianggap hangus; dan (4) *stembus accord* tidak diperkenankan.<sup>146</sup> Sebenarnya Pemilu 2004 menghasilkan fungsi keterwakilan yang baik. Fungsi keterwakilan fungsi yang ideal jika rasio persentase suara dengan kursi sama atau mendekati sama sehingga deviasi proporsionalitasnya dan indeks proporsionalitasnya seimbang atau mendekati satu. Dari hasil perhitungan pemilu diketahui deviasi proporsionalitasnya 2,4% dan indeks proporsionalitasnya 0,7%. Namun keterwakilan itu kurang menunjukkan keadilan di mana prinsip *one person one vote one value* tidak tercapai. Dan juga fungsi integritas tidak terlalu baik.

Fungsi integritas diukur dengan efek mekanis dan efek psikologis. Efek mekanis dihitung berdasarkan jumlah efektif partai politik peserta pemilu dan jumlah efektif jumlah partai di parlemen. Sedangkan efek psikologis di lihat dari indeks non-representasi (jumlah pemilih yang tidak terdaftar dan tidak menggunakan hak pilih) dan indeks ketahanan partai (rata-rata usia partai).<sup>147</sup> Salah satu ciri yang membedakan sistem ini dengan sistem pemilu sebelumnya adalah tata cara penetapan calon terpilih. Dalam pemilu 2004 berdasarkan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003, apabila tidak ada calon yang mencapai angka BPP, maka penetapan calon terpilih dilakukan berdasarkan nomor urut. Berikut di bawah ini adalah hasil pemilihan umum legislatif tahun 2004.

---

<sup>146</sup>Topo Santoso dan Ida Budhiarti, *Op.Cit.* Hal 178

<sup>147</sup> Joko Prihatmoko, *Mendemokratiskan Pemilu Dari Sistem Sampai Elemen Teknis*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2008. Hal 6

**Tabel III.3 Hasil Pemilihan Umum Legislatif Tahun 2004**

No.	Partai	Suara	Persentase	Kursi	Keterangan
1.	PDIP	21.026.629	18,53%	104	Kehilangan 44 kursi
2.	Golkar	24.480.757	21,58%	128	Naik 8 kursi
3.	PPP	9.248.764	8,15%	58	Kursi tidak berubah
4.	P. Demokrat	8.455.225	7,45%	55	Baru
5.	PAN	7.303.324	6,44%	53	Naik 19 kursi
6.	PKB	11.989.564	10,57%	52	Naik 1 kursi
7.	PKS	8.325.020	7,34%	45	Baru

Sumber : Sri Handayani, Fais Yonas Bo'a, *Partai Politik dan Pemilu Dalam Lintasan Sejarah*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2019.

Pada tabel III.3 di atas, pemilu tahun 2004 diikuti oleh 24 partai politik dengan jumlah kursi 550 yang diperebutkan. Pemilu ini di dominasi oleh partai lama dan 2 partai baru. Tabel di atas, menampilkan 7 partai politik besar peringkat teratas dalam perolehan kursi pada pemilu legislatif 2004 sekaligus partai yang lolos ambang batas kursi. Partai politik dapat mengikuti pemilu berikutnya kalau memperoleh minimal 3% jumlah kursi DPR. Dengan adanya sistem ambang batas maka partai politik yang tidak mencapai ambang batas pada pemilu 2004 tidak dapat mengikuti pemilu berikutnya. Namun, hal ini tidak berarti bahwa partai politik yang gagal memenuhi ambang batas tersebut dibubarkan atau dilarang berkontestasi tetapi status pada pemilu berikutnya adalah mengikuti mekanisme pendaftaran partai-partai baru. Partai demokrat sebagai pendatang baru dalam kontestasi pemilu legislatif ini mampu menempati posisi 4 memperoleh 55 kursi DPR. Hal ini ini tidak bisa lepas dari figur Susilo Bambang Yudhoyono yang mereka tampilkan untuk mencalonkan diri sebagai Presiden Berbeda dengan

pemilu 1999 jumlah kursi terbanyak dipimpin oleh PDIP, pada pemilu 2004 ini perolehan kursi terbanyak dipimpin oleh partai Golkar dengan jumlah 128 kursi.

Pemilu tahun 2009 telah menyisahkan pengalaman tentang banyak persoalan yang bermula dari pengaturan sistem pemilu. Sistem pemilu proporsional terbuka mestinya diintegrasikan dengan desain pengaturan manajemen pemilu, karena satu dengan lainnya sangat terkait. Namun sayang, pengaturan sistem proporsional terbuka seolah terpisah dari pengaturan lainnya. Sistem pemilu tidak ditetapkan di awal, agar bisa diturunkan dan diimplementasikan dalam pengaturan yang lebih aplikatif, melalui ketentuan tentang manajemen penyelenggaraan pemilu. Logika yang digunakan justru terbalik: sistem proporsional terbuka muncul setengah tahun sebelum penyelenggaraan pemilu, sebagai tindak lanjut Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/ PUU-VI/2008. Putusan ini telah menganulir semua aturan tentang penentuan calon terpilih berdasarkan nomor urut.

Mengingat putusan ini muncul setengah tahun sebelum pemungutan suara Pemilu 2009, maka tidak cukup waktu untuk menyusun desain sistem pemilu yang integral. Sistem pemilu proporsional terbuka pada pemilu 2009 tidak cocok dengan banyak aturan yang sejak semula didesain untuk “mengabdikan” pada sistem semi proporsional terbuka.<sup>148</sup> Agar sistem proporsional terbuka bisa lebih implementatif, maka perlu didesain-integralkan dengan antisipasi terhadap problem persaingan bebas antar partai, bahkan antar calon anggota legislatif (caleg) dalam satu partai. Sistem ini memang memberikan peluang yang sama

---

<sup>148</sup> Harun Husein. *Pergumulan Menuju Proporsional Terbuka*. Teraju-Koran Republika, 15 Mei 2012

bagi semua caleg untuk terpilih. Keterpilihan caleg tidak lagi mempedulikan besar-kecilnya nomor urut. Akibatnya, caleg harus “turun gunung” untuk memenangkan kompetisi, karena tidak bisa lagi mengandalkan partai. Kondisi itu menyebabkan peta politik menjadi kabur “tidak jelas siapa kawan, siapa lawan”. Kawan separtai bisa jadi lawan dengan desain sistem proporsional terbuka ini. Mengingat sistem ini muncul di tengah jalan penyelenggaraan pemilu, akibatnya tidak lagi sempat mendesain antisipasi atas efek samping sistem yang berlaku. Efek samping itu, misalnya, terkait pengaturan pendanaan kampanye, maraknya praktik politik uang, rumitnya surat suara, dan banyak isu lainnya.

Pendanaan kampanye dalam sistem proporsional terbuka terkonsentrasi pada masing-masing calon legislatif, tidak lagi pada partai politik sebagaimana sistem proporsional tertutup. Akibatnya, baik pemasukan, pembelanjaan, maupun pelaporan dana kampanye tidak terkontrol dengan baik. Padahal, Undang-Undang masih membebankan tanggung jawab pelaporan dana kampanye hanya kepada partai. Tapi, partai seakan tidak lagi berkuasa penuh mengontrol caleg dan penggunaan anggarannya. Belum lagi persoalan politik uang yang semakin kuat karena kompetisi antar caleg menjadikan pemilih sebagai objek dalam pertarungan. Soal surat suara, sistem proporsional terbuka mengharuskan pencantuman nama caleg yang akan dipilih secara langsung oleh pemilih. Dengan demikian, surat suara akan berisi nomor urut, tanda gambar partai politik, serta nama-nama caleg yang diusung partai.

Dalam literatur ilmu politik khususnya tentang kepemiluan disebutkan bahwa dasar pemikiran yang mendasari munculnya sistem proporsional adalah untuk

mengurangi kesenjangan antara perolehan suara partai secara nasional dengan perolehan kursi di parlemen.<sup>149</sup> Dengan kata lain, perolehan suara partai politik berbanding lurus dengan perolehan kursinya. Jean Blondel, sebagaimana dikutip Miriam Budiardjo, menyebut sistem ini sebagai multi-member *constituency* atau satu daerah pemilihan memilih beberapa wakil. Dalam penerapan sistem proporsional terbuka memberikan kesempatan kepada pemilih untuk memilih caleg dari sebuah partai. Kelemahan sistem ini, membuka ruang pertarungan antar caleg dalam satu partai untuk memperoleh suara. Sistem ini dapat mengarah pada konflik dan fragmentasi dalam partai.<sup>150</sup>

Kondisi itu terkonfirmasi dalam pelaksanaan Pemilu 2009. Konflik muncul dalam sengketa hasil pemilu antara Dewi Coryati dengan Patrice Rio Capella, caleg dari Partai Amanat Nasional (PAN). Dewi Coryati, caleg nomor urut dua, mengajukan gugatan ke Mahkamah Konstitusi dengan klaim kehilangan 13.800 suara. Klaim ini dikabulkan Mahkamah pada 24 Juni 2009, melalui Putusan Nomor 74/PHPU.C-VII/2009. Akibatnya, keterpilihan Patrice Rio Capella beralih ke Dewi Coryati.<sup>151</sup> Sedangkan dasar hukum pemilu 2009, Pasal 5 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD menyatakan “pemilu untuk memilih anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota dilaksanakan dengan sistem proporsional terbuka.”

---

<sup>149</sup> Andrew Raynold dalam buku Sistem Pemilu, ACE Project, kerjasama antara International IDEA, United Nation dan International Foundation for Election System, 2009. Hal 99

<sup>150</sup> Miriam Budiardjo, *Op.Cit.* Hal 40

<sup>151</sup> Fernita Darwis, *Pemilihan Spekulatif: Mengungkap Fakta Seputar Pemilu 2009*, Alfabet, Bandung, 2011. Hal 334-335

Ketentuan tentang sistem pemilu yang menggunakan sistem proporsional terbuka sesuai pada Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD, tidak konsisten dengan ketentuan penetapan calon terpilih yang menetapkan kuota 30 persen dari BPP. Hal ini dinilai menimbulkan ketidakadilan sehingga digugat dan dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi. Ketentuan tentang pemutakhiran data pemilih, khususnya terkait jangka waktu pengumuman Daftar Pemilih Sementara (DPS), masa perbaikan dan penyusunan Daftar Pemilih Tetap (DPT) terlalu singkat sehingga dalam praktek tidak mencukupi untuk perbaikan dan akurasi.

Berdasarkan hal itu, maka sistem ini di *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi. Mahkamah mengeluarkan Putusan Nomor 22-24/PUU-VI/2009 yang membatalkan Pasal 214 UU Pemilu 2008. Mahkamah menilai ketentuan Pasal 214 huruf a, b, c, d, dan e bertentangan dengan konstitusi. Ketentuan itu inkonstitusional karena dinilai bertentangan dengan makna substantif kedaulatan rakyat dan bertentangan dengan prinsip keadilan seperti termaktub di Pasal 28D Ayat (1) UUD 1945. Mahkamah, dalam pendapat hukumnya pada poin 3.15.3, memberikan argumentasi sebagai berikut:

- 1) Inkonstitusional karena bertentangan dengan makna substantif kedaulatan rakyat sebagaimana telah diuraikan di atas dan dikualifisir bertentangan dengan prinsip keadilan sebagaimana diatur dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945. Hal tersebut merupakan pelanggaran atas kedaulatan rakyat jika kehendak rakyat yang tergambar dari pilihan mereka tidak diindahkan dalam penetapan anggota legislatif akan benar-benar melanggar kedaulatan rakyat dan keadilan, jika ada dua orang calon yang mendapatkan suara yang jauh berbeda secara ekstrem terpaksa calon yang mendapat suara banyak dikalahkan oleh calon yang mendapat suara kecil, karena yang mendapat suara kecil nomor urutnya lebih kecil;
- 2) Hal tersebut akan menusuk rasa keadilan dan melanggar kedaulatan rakyat dalam artinya yang substantif, karena tidak ada rasa dan logika yang dapat

- membenarkan bahwa keadilan dan kehendak rakyat sebagai pemegang kedaulatan rakyat dapat dilanggar dengan cara seperti itu;
- 3) Bahwa dasar filosofi dari setiap pemilihan atas orang untuk menentukan pemenang adalah berdasarkan suara terbanyak, maka penentuan calon terpilih harus pula didasarkan pada siapapun calon anggota legislatif 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;

Berdasarkan putusan tersebut, penyelenggaraan pemilu 2009 akhirnya menggunakan sistem proporsional daftar terbuka dalam arti sebenarnya. Proporsional daftar terbuka berarti pemilih dapat memilih bukan saja partai yang mereka sukai, tetapi juga caleg dari partai tersebut.<sup>152</sup> Caleg yang memperoleh suara terbanyak ditetapkan menjadi caleg terpilih, tanpa mempedulikan nomor urut. Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut sekaligus telah berfungsi mengurangi determinasi partai politik dalam menentukan calon terpilih. Berkurangnya determinasi partai dalam penentuan calon terpilih sekaligus menggeser sistem pemilu dari sistem proporsional terbuka terbatas menuju sistem proporsional terbuka murni.<sup>153</sup> Berikut di bawah ini adalah hasil pemilihan umum legislatif tahun 2009.

---

<sup>152</sup> Harun Husein. *Op.Cit.*

<sup>153</sup> Khairul Fahmi, *Op.Cit.* Hal 269

**Tabel III.4 Hasil Pemilihan Umum Legislatif Tahun 2009 Ambang Batas 2,5% Parlemen**

No.	Partai	Suara	Persentase	Kursi	Keterangan
1.	Demokrat	21.703.137	20,85%	150	Naik signifikan 95 kursi
2.	PDIP	14.600.091	14,03%	95	Kehilangan 14 kursi
3.	Golkar	15.037.757	14,45%	107	Kehilangan 21 kursi
4.	PPP	5.533.214	5,32%	37	Kehilangan 21 kursi
5.	PKS	8.206.955	57%	57	Naik 12 kursi
6.	PAN	6.254.580	6,01%	43	Kehilangan 10 kursi
7.	PKB	5.146.122	4,94%	27	Kehilangan 25 kursi
8.	Gerindra	4.646.406	4,46%	26	Baru
9.	Hanura	3.922.870	3,77%	18	Baru

Sumber : Sri Handayani, Fais Yonas Bo'a, *Partai Politik dan Pemilu Dalam Lintasan Sejarah*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2019.

Pada tabel III.4 di atas, pemilu 2009 diikuti oleh 44 partai politik dan jumlah 550 kursi yang diperebutkan. Ambang batas 2,5% partai peserta pemilu yang otomatis meraih tiket peserta pemilu karena lolos ambang batas kursi pada pemilu 2004 partai tersebut yaitu : Golkar, Demokrat, PDIP, PPP, PAN, PKB dan PKS. Kemudian partai yang memiliki tiket gratis menjadi peserta pemilu 2009 karena memenuhi aturan baru dalam Pasal 316 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008. Dengan syarat bergabung dengan partai politik yang telah memenuhi ambang batas kursi seperti 7 partai politik di atas atau bergabung dengan partai yang tidak lolos secara ambang batas. Partai ini berjumlah 9 yaitu : PBR, PDS, PBB, PDK, PP, PKPB, PNIM, PKPI dan PPD. Setelah itu, partai politik yang mengikuti dan lolos dalam proses verifikasi administrasi dan faktual yang dilakukan oleh KPU dua diantara partai tersebut adalah Partai Gerindra dan Partai Hanura. Dan juga partai politik peserta pemilu tahun 2004 yang tidak memiliki kursi di DPR, tetapi berhasil menjadi kontestan pemilu 2009 melalui putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta yang kemudian memerintahkan KPU untuk memasukkan partai-partai ini sebagai peserta pemilu yaitu PPNUI, PSI, Partai Merdeka dan PBS.

Dari pemaparan di atas dapat disimpulkan bahwa ambang batas 2,5% ini dapat dipenuhi dengan berbagai hal dan partai politik yang diuntungkan dalam hal ini adalah partai Gerindra dan partai Hanura yang merupakan peserta baru dalam pemilu ini. Kedua partai ini tidak hanya lolos ambang batas 2,5% tetapi juga mendapatkan kursi di DPR. Sehingga menjadi partai baru yang dapat diperhitungkan sebagai kontestan pemilu. Hasil pemilu 2009 ini menempatkan partai Demokrat sebagai pemenang pemilu legislatif. Elektabilitas partai demokrat meningkat karena menampilkan sosok figur Susilo Bambang Yudhoyono yang merupakan petahana calon Presiden untuk periode ke dua.

Pada akhirnya Undang-Undang Nomor 10 tahun 2008 tentang Pemilihan Umum anggota DPR, DPD, dan DPRD direvisi menjadi Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 dengan menetapkan sistem pemilu tahun 2014 menggunakan sistem pemilu proporsional daftar terbuka. Apabila dicermati, saat ini sudah digunakan sistem suara terbanyak dalam penentuan calon terpilih, melalui formula pemilihan yang diatur dalam Undang-Undang. Terdapat kecenderungan penggunaan sistem pluralitas-mayoritas (*plurality-majority*) meskipun dengan dasar sistem perwakilan berimbang (*proportional representation*). Dasar hukum sistem proporsional terbuka ini terdapat dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Pada Pasal 5 Ayat 1 dikatakan dengan tegas bahwa Pemilu untuk memilih anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota dilaksanakan dengan sistem proporsional terbuka.

Selain itu, Pasal 215 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD juga menjadi pijakan yuridis berlakunya sistem proporsional terbuka Pasal tersebut 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 dengan ketentuan sebagai berikut:<sup>154</sup>

- a. Calon terpilih anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota ditetapkan berdasarkan calon yang memperoleh suara terbanyak
- b. Dalam hal terdapat dua calon atau lebih yang memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud dalam huruf a dengan perolehan suara yang sama, penentuan calon terpilih ditentukan berdasarkan persebaran perolehan suara calon pada daerah pemilihan dengan mempertimbangkan keterwakilan perempuan
- c. Dalam hal calon yang memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, jumlahnya kurang dari jumlah kursi yang diperoleh Partai Politik Peserta Pemilu, kursi yang belum terbagi diberikan kepada calon berdasarkan perolehan suara terbanyak berikutnya.<sup>155</sup>

Berdasarkan penjelasan di atas, dapat disimpulkan menurut analisa penulis bahwa penerapan sistem pemilu proporsional daftar terbuka tidak terlepas dari pro

---

<sup>154</sup> Keuntungan menggunakan Proporsional Terbuka antara lain dapat mengurangi oligarki partai dalam proses rekrutmen dan pencalonan anggota DPR dan pemilih dapat langsung memberikan suaranya kepada calon wakil yang dikehendaki. Akan tetapi kekurangannya, partai politik kehilangan kontrol terhadap calon-calon wakil rakyatnya, penggunaan politik uang dalam mencari dukungan akan tetap marak, terjadi kompetisi intrapartai dan antar partai yang tidak sehat dan terjadinya pencurian suara antar kandidat. Lihat Syamsuddin Haris Dkk, *Pemilu Nasional Serentak 2019*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2016. Hal 92

<sup>155</sup> Naskah UU Pemilu Tanggal 5 Maret 2008.

dan kontra di kalangan masyarakat, tetapi juga di kalangan fraksi yang duduk di parlemen dalam merumuskan Rancangan Undang-Undang tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD. Perdebatan yang lebih substantif tentang sistem pemilu terjadi pada tahun 2008 ketika dilakukan proses perumusan terhadap Rancangan Undang-Undang tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD yang kemudian menjadi Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008. Pembahasan mengenai pilihan sistem pemilu menjadi materi utama yang diperdebatkan, yaitu apakah hendak menggunakan sistem proporsional terbuka, atau proporsional terbuka terbatas, atau kembali menggunakan sistem proporsional tertutup. Pembahasan lainnya yang memiliki kaitan langsung dengan pilihan sistem pemilu adalah beberapa aspek lain dalam sistem pemilu, yaitu pembentukan daerah pemilihan, alokasi kursi tiap daerah pemilihan, ambang batas (*threshold*), dan konversi suara menjadi kursi. Aspek-aspek tersebut menjadi bagian dari proses perumusan terhadap sistem pemilu secara keseluruhan.

Namun demikian, tujuan utama dari proses perumusan sistem pemilu ini adalah mendekatkan antara wakil dan yang diwakili (rakyat atau konstituen). Sistem pemilu proporsional terbuka ini terus disorot karena dinilai sebagai tingginya biaya politik, khususnya bagi calon kontestan. Biaya kampanye masing-masing calon anggota legislatif dalam setiap penyelenggaraan pemilu akan mengalami kenaikan terus menerus. Hal ini dapat dilihat dari penyelenggaraan pemilu 2009, biaya kampanye diperkirakan mencapai 3,3 milyar rupiah dan pada tahun 2014 biaya kampanye mengalami kenaikan yang cukup tinggi diperkirakan dapat mencapai 4,6 milyar rupiah.

Dalam Pemilu 2014<sup>156</sup> memiliki dasar hukum Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD. Pemilu ini menunjukkan kemarakan pada pelanggaran politik uang. Fenomena politik uang tersebut sebagai akibat dari diberlakukannya sistem proporsional terbuka. Sistem tersebut membawa struktur insentif bagi kandidat untuk bersaing secara terbuka dengan kandidat lainnya, baik yang berbeda partai maupun yang sama partainya, dalam upaya meraup suara. Akibatnya adalah maraknya politik uang di tingkat masyarakat. Bahkan di beberapa daerah, masyarakat rela untuk memperjual belikan suaranya dengan materi. Ini merupakan sebuah kemunduran demokrasi. Berikut di bawah ini adalah hasil pemilihan umum legislatif tahun 2019.

---

<sup>156</sup> Pengalaman tiga pemilu di era reformasi, terus didongkraknya syarat mendirikan partai politik dan peserta pemilu, akhirnya menyurutkan semangat para petualang politik. Apalagi, parliamentary threshold juga sudah dinaikkan menjadi 3,5 persen. Total ada 45 partai yang melamar sebagai peserta pemilu. Dari jumlah tersebut, 12 gugur karena tidak memenuhi syarat pendaftaran, 18 gugur saat verifikasi administrasi, dan tinggal 16 partai yang bakal menjalani verifikasi faktual. Dan hasil diumumkan pada 8 Januari 2013. Hanya 10 partai yang lolos. Yaitu, sembilan partai di Senayan plus Nasdem. Tapi ternyata ini belum berakhir. Karena setelah DKPP, Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) dan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PT TUN) mendapat giliran menendang bola. Partai-partai yang tidak lolos pun kemudian ramai-ramai mendatangi Bawaslu mempersoalkan mengeksekusinya, sehingga partai pimpinan Sutiyoso itu mengajukan banding ke PT TUN. Tapi, hanya ada dua partai yang kemudian lolos berkat palu hakim yakni PKPI dan PBB. Lihat Harun Husein, *Pemilu Indonesia Fakta, Angka, Analisis, Dan Studi Banding*, Perludem, Jakarta, 2014. Hal 192

**Tabel III.5 Hasil Pemilihan Umum Legislatif Tahun 2014**  
**Ambang Batas 3,5% Parlemen**

No.	Partai	Suara	Persentase	Kursi	Keterangan
1.	Demokrat	12.728.913	10,19%	61	Khilangan signifikan 87 kursi
2.	PDIP	23.681.471	18,95%	109	Naik 14 kursi
3.	Golkar	18.432.312	14,75%	91	Kehilangan 16 kursi
4.	PPP	8.157.488	6,53%	39	Naik 2 kursi
5.	PKB	11.298.957	9,04%	47	Naik 20 kursi
6.	PAN	9.481.621	7,59%	48	Naik 5 kursi
7.	PKS	8.480.204	6,79%	40	Kehilangan 17 kursi
8.	P.Gerindra	14.760.371	11,81%	73	Naik 47 kursi
9.	P. Hanura	6.579.089	5,26%	16	Kehilangan 2 kursi
10.	P.Nasdem	8.402.812	6,72%	36	Baru

Sumber : Sri Handayani, Fais Yonas Bo'a, *Partai Politik dan Pemilu Dalam Lintasan Sejarah*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2019.

Pada tabel III.5 di atas, pemilu 2014 diikuti oleh 46 partai politik dan jumlah 560 kursi yang diperebutkan. Dari 46 partai politik hanya 10 partai yang lolos ambang batas 3,5% dan partai nasdem adalah satu-satunya partai baru yang mampu menebus ambang batas 3,5%. Hasil pemilu legislatif dimenangkan oleh PDIP dengan jumlah 109 kursi. Kemenangan PDIP dalam pemilu legislatif ini tidak bisa dilepaskan dari figur yang mereka tampilkan sebagai calon Presiden yaitu Jokowi Dodo.

Persaingan ketat antar calon sebagai akibat dari penggunaan sistem proporsional terbuka membuka potensi pelanggaran yang lebih besar pada kandidat. Partai politik bahkan bisa jadi sebagai “free rider” atas kondisi tersebut di mana partai politik sangat diuntungkan dengan usaha keras sang kandidat untuk meraup suara. Walaupun demikian, kondisi tersebut akan semakin melemahkan partai politik dalam mengontrol kandidat yang ada. Partai politik cenderung melakukan rekrutmen terhadap orang mampu meningkatkan elektabilitas partai dan memiliki dana untuk membiayai kampanye. Pelanggaran yang terjadi adalah

pelanggaran terhadap dana kampanye sebagaimana terjadi pada tahun 2014 sebagaimana pasal 19 Peraturan KPU Nomor 17 Tahun 2013 diatur mengenai kewajiban pengurus Partai Politik peserta Pemilu sesuai dengan tingkatannya wajib menyampaikan laporan awal dana kampanye Partai Politik peserta Pemilu kepada KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota. Laporan awal dana kampanye Partai Politik peserta Pemilu yang dimaksud adalah laporan awal dana kampanye yang wajib dilampirkan laporan pencatatan penerimaan dan pengeluaran Dana Kampanye Calon Anggota DPR, DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota. BAWASLU melakukan analisis terhadap Laporan Awal Dana Kampanye yang dilampirkan partai politik dan menemukan beberapa permasalahan sebagai berikut.<sup>157</sup>

- a. Bahwa ditemukan kejanggalan dalam laporan awal dana kampanye dari partai politik antara lain berupa ketidaklengkapan rincian sumbangan, ketidaksesuaian laporan penerimaan dan pengeluaran dan lain-lain;
- b. Ditemukan form DK7 (Form Daftar Aktivitas Pengeluaran Dana Kampanye) yang dilampirkan partai politik tidak sesuai dengan UU. Seharusnya dimulai dari 11 Januari 2013 setelah ditetapkan sebagai peserta pemilu sampai dengan 2 Maret 2014;
- c. Ditemukannya kejanggalan saldo akhir partai politik karena jumlahnya sedikit dan tidak mencerminkan kesiapan menghadapi kampanye terbuka.

Beberapa partai politik yang melakukan pelanggaran tersebut dapat dilihat pada tabel di bawah ini:

---

<sup>157</sup>[https://www.bawaslu.go.id/sites/default/files/hasil\\_pengawasan/Laporan%20Pengawasan%20Pileg%202014.pdf](https://www.bawaslu.go.id/sites/default/files/hasil_pengawasan/Laporan%20Pengawasan%20Pileg%202014.pdf)

**Tabel III.6 Pelanggaran Yang dilakukan Partai Politik Pada Pemilu 2014**

No.	Partai Politik	Hasil Kajian	
		Penerimaan Dana Kampanye	Pengeluaran Dana Kampanye
1.	Golkar	Terdapat kelalaian pencatatan PLSDK yang seharusnya sumbangan dalam bentuk uang sebesar Rp. 1.000.000.000,00 tercatat dalam bentuk barang	-
2.	Gerindra	-	Terdapat pengeluaran yang tidak terdapat dalam RKDK sebanyak 566 transaksi sebesar Rp.423.986.102.501 yang merupakan pengeluaran caleg dimana terdapat dalam DK 13 namun tidak disertai bukti
3.	Hanura	<ol style="list-style-type: none"> <li>Partai Politik tidak melaporkan salinan identitas penyumbang sehingga data yang ditelusuri KAP sebatas membandingkan DSPDK dengan surat pernyataan penyumbang;</li> <li>Penerimaan sumbangan yang ditelusuri berdasarkan sampel tidak tercatat dalam RKDK dikarenakan sumbangan dalam bentuk uang tunai.</li> </ol>	Terdapat perbedaan tanggal antara bukti pengeluaran dalam RKDK dan DAPDK. KAP menilai bahwa perbedaan tanggal disebabkan yang terdapat dalam RKDK adalah tanggal pemesanan barang sedangkan di DAPDK adalah tanggal pembayaran barang.
4.	PPP	<ol style="list-style-type: none"> <li>Terdapat perbedaan penerimaan dalam DPSDK dengan LPPDK sebesar Rp.4.564.538.832 (sudah dilakukan verifikasi selisih diakibatkan salah pencatatan yaitu memasukkan biaya media cetak dan elektronik, biaya kampanye, dan biaya bank);</li> <li>Terdapat perbedaan penerimaan dari calon anggota DPR dalam LPPDK sebesar 151.242.054.946 dan dalam DPSDK sejumlah 146.691.899.986</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Terdapat selisih antara jumlah pengeluaran menurut laporan DAPDK yaitu 151.242.054.946 dengan pengeluaran menurut LPPDK yakni 155.792.164.906 (sudah dilakukan verifikasi selisih diakibatkan salah pencatatan yaitu memasukkan biaya media cetak dan elektronik, biaya kampanye, dan biaya bank);</li> <li>Terdapat selisih pengeluaran antara DAPDK dengan RKDK sebesar Rp.45.000 (sudah dilakukan verifikasi selisih diakibatkan salah pencatatan biaya bank)</li> </ol>

Sumber Data: BAWASLU RI

Selain itu, pelanggaran lainnya adalah terjadinya praktek politik uang, kecenderungan politik uang terus meningkat dari pemilu ke pemilu sebagaimana temuan dari Indonesia Corruption Watch (ICW) pada pemilu 2004 terdapat 115 kasus, pada pemilu 2009 terdapat 150 kasus, pada pemilu 2014 terdapat 259 kasus

yang terdiri dari 104 kasus adalah pemberian uang tunai, 128 kasus pemberian barang, dan 27 kasus pemberian jasa.<sup>158</sup> Namun demikian, potensi pelanggaran tersebut dapat dicegah apabila partai politik telah terlembagakan dengan baik. Pelembagaan partai politik menjadi sangat penting dalam upaya mewujudkan partai politik yang benar-benar dapat menjalankan fungsinya dengan baik. Partai politik yang terlembagakan dengan baik akan jauh dari nuansa oligarki.

Keterbelengguan partai politik dalam oligarki dapat terpecah ketika semua persoalan di internal partai politik dapat diselesaikan dengan demokratis. Tidak ada lagi politik amputasi yang sering membuat partai politik terpecah. Tidak ada lagi faktor darah biru untuk menentukan karir seorang kader partai politik, dan lain sebagainya. Apabila sistem tersebut sudah terlembaga pada partai politik maka partai politik sebagai satu-satunya institusi pensuplai pemimpin bangsa akan dapat menawarkan kader-kader terbaiknya dalam memimpin bangsa ini. Dengan demikian, masyarakat juga akan disodorkan banyak pilihan calon pemimpin bangsa dengan kualitas yang tinggi.

Pada pemilu tahun 2019 yang memilih Presiden dan Wakil Presiden secara bersamaan dengan memilih anggota partai parlemen merupakan pemilu serentak nasional pertama Indonesia. Adapun pengertian pemilu serentak adalah penggabungan pemilu eksekutif dan legislatif dalam satu tahapan penyelenggaraan khususnya tahap pemungutan suara. Tujuannya bukan semata efisiensi anggaran, melainkan untuk menciptakan pemeritahan konkuren atau menghindari pemerintah terbelah yang berwujud kursi mayoritas di parlemen bukan dimiliki

---

<sup>158</sup> Syahrul Mustofa, *Demokrasi, Korupsi dan Pembubaran Partai Politik*, Guepedia Publisher, Bogor. 2013. Hal 126

partai atau koalisi yang mengusung.<sup>159</sup> Pemilu tahun 2019 yang berlandaskan pada Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, sistem pemilu yang digunakan sistem proporsional terbuka berdasarkan suara terbanyak. Namun, sebelum menetapkan sistem tersebut, dalam pembahasan terjadi perdebatan. Hal ini karena ada tiga opsi terkait dengan sistem pemilu proporsional, yaitu: pertama, pemilu untuk memilih anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD kabupaten/kota dilaksanakan dengan sistem proporsional terbuka yang diajukan oleh Partai Gerindra, PKB, Partai Demokrat, PPP, PAN, PKS, Nasdem, dan Hanura. Kedua, pemilu untuk memilih anggota DPR, DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota dilaksanakan dengan sistem proporsional tertutup diusulkan oleh PDI-P dan Partai Golkar. Ketiga, pemilu untuk memilih anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD kabupaten/kota dilaksanakan dengan sistem proporsional terbuka terbatas diajukan oleh pemerintah.<sup>160</sup>

Dengan penerapan kembali sistem pemilu proporsional terbuka yang dilaksanakan pada tahun sebelumnya seperti salah satunya banyaknya politik uang yang terjadi di masyarakat. Itulah sebabnya pengaturan sistem pemilu proporsional berbasis suara terbanyak ini telah membuat pemilu tahun 2009 dan 2014 adalah pemilu yang paling mahal dalam sejarah pemilu di Indonesia. Misalnya, Lembaga Penyelidikan Ekonomi dan Masyarakat Universitas Indonesia (LPEM-FEUI) merilis biaya kampanye Caleg DPR mencapai Rp 1,2 Miliar sampai Rp 4,6 Miliar sedangkan Caleg DPD Rp 541 Juta sampai Rp 1,3 Miliar.

---

<sup>159</sup> Jurnal Pemilu & Demokrasi, *Kodifikasi Undang-Undang Pemilu Pemburuan Hukum Pemilu Menuju Pemilu Serentak Nasional Dan Pemilu Serentak Daerah*, Perludem, Jakarta, 2017. Hal 96

<sup>160</sup> Lili Romli, *Pemilu Era Reformasi Dan Konfigurasi Kekuatan Partai Politik*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2019. Hal 160

Sedangkan menurut liputan Republika biaya kampanye Caleg DPR RI mencapai Rp 7827 Juta sampai Rp 9,3 Miliar dan DPR Provinsi mencapai Rp 320 Juta sampai Rp 3 Miliar. Rata-rata percaleg mengeluarkan dana Rp 1.18 Miliar. Dana sebesar itu untuk keperluan: Percetakan, Tekstil, Transportasi, dan Komunikasi, Jasa Komunikasi Media, dan Pengerahan Masa.

Penetapan hasil Pemilu tahun 2019 diatur oleh Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 dalam pasal 414 ayat 1 yang berbunyi “Partai Politik peserta Pemilu harus memenuhi ambang batas perolehan suara paling sedikit 4% dari jumlah suara sah secara nasional untuk diikutkan dalam penentuan perolehan kursi anggota DPR”. Pasal 415 ayat 2 yang berbunyi “ dalam hal penghitungan perolehan kursi DPR, suara sah setiap partai politik yang memenuhi ambang batas perolehan suara sebagai mana dimaksud dalam Pasal 414 ayat 1 dibagi dengan bilangan pembagi 1 dan diikuti secara berurutan oleh bilangan ganjil 3,5,7, dan seterusnya”. Pasal 420 yang berbunyi “Penetapan perolehan jumlah kursi tiap partai politik peserta pemilu disuatu daerah pemilihan dilakukan dengan ketentuan:

- a) Penetapan jumlah suara sah setiap Partai Politik Peserta Pemilu didaerah pemilihan sebagai suara sah setiap Partai Politik.
- b) Pembagi suara sah setiap Partai Politik peserta Pemilu sebagaimana dimaksud pada huruf a dengan bilangan pembagi 1 dan diikuti secara berurutan oleh bilangan ganjil 3,5,7 dan seterusnya.
- c) Hasil pembagian sebagaimana dimaksud dalam huruf b di urutkan berdasarkan jumlah nilai terbanyak.

d) Nilai banyak pertama mendapat kursi pertama, nilai banyak kedua mendapat kursi kedua, nilai terbanyak ketiga mendapat kursi ketiga, dan seterusnya sampai jumlah kursi di daerah pemilihan habis terbagi.

Ambang batas parlemen untuk sementara menjadi yang tertinggi dalam sejarah pemilu, tidak heran banyak pandangan yang mengatakan bahwa ambang batas ini semacam “bunuh diri” bagi partai politik baru. Direktur eksekutif Perludem (Perkumpulan Untuk Pemilu dan Demokrasi) Titi Anggraini menyakini ambang batas parlemen sebesar 4 persen akan membuat pemilu 2019 sengit. Sebab, dengan jumlah ambang batas tersebut, partai politik baru akan berusaha merebut suara pemilih partai lama. Titi menjelaskan, ambang batas 4 persen membuat satu partai politik harus mengumpulkan sebanyak 5 juta suara untuk masuk ke parlemen. Jumlah itu cukup besar dan akan membuat partai bekerja keras memenuhi kuota tersebut.<sup>161</sup> Hasil pemilu 2019 dapat dilihat di bawah ini:

**Tabel III.7 Hasil Pemilihan Umum Legislatif Tahun 2019 Ambang Batas 4% Parlemen**

No.	Partai	Suara	Persentase	Keterangan
1.	P.Demokrat	10.876.57	7,77%	Turun 2,42%
2.	PDIP	27.053.961	19,33%	Naik 0,76%
3.	P.Golkar	17.229.789	12,31%	Turun 2,44%
4.	PPP	6.323.147	4,52%	Turun 2%
5.	PKB	13570.097	9,69%	Naik 0,65%
6.	PAN	9.572.623	6,84%	Naik 0,75%
7.	PKS	11.493.663	8,21%	Naik 1,42%
8.	P.Gerindra	17.594.839	12,57%	Naik 0,76%
9.	P.Nasdem	12.661.792	9,05%	Naik 2,23%

Sumber : Sri Handayani, Fais Yonas Bo'a, *Partai Politik dan Pemilu Dalam Lintasan Sejarah*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2019.

<sup>161</sup>Sri Handayani, Fais Yonas Bo'a, *Partai Politik dan Pemilu Dalam Lintasan Sejarah*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2019. Hal 106

Pada tabel III.7 di atas, pemilu 2014 diikuti oleh 46 partai politik dan 575 jumlah kursi yang diperebutkan. Sebanyak 27 partai politik mendaftar sebagai peserta pemilu legislatif yang mendapatkan kursi hanya sebanyak 9 partai politik. Pemilu legislatif 2019 kembali dimenangkan oleh PDIP. Elektabilitas PDIP meningkat tidak lepas dari sosok figur Jokowi Dodo merupakan petahana yang kembali mencalonkan diri sebagai Presiden untuk periode ke dua. Selain itu, pelanggaran juga terjadi pada pemilu 2019 ini. Adapun pelanggaran tersebut dapat dilihat pada tabel di bawah ini:

**Tabel III.8 Pelanggaran Pemilu Tahun 2019**

No.	Dugaan Pelanggaran	Jumlah	Hasil Penanganan Pelanggaran	Jumlah
1.	Pelanggaran Administrasi	16.427	Pelanggaran Administrasi	16.134
2.	Pelanggaran Kode Etik	426	Pelanggaran Kode Etik	373
3.	Pelanggaran Pidana	2.798	Pelanggaran Pidana	582
4.	Pelanggaran Hukum Lainnya	1.518	Pelanggaran Hukum Lainnya	1.475
5.	-	-	Bukan Pelanggaran	2.578
<b>Jumlah</b>		<b>21.169</b>	<b>Jumlah</b>	<b>21.142</b>

Sumber: Bawaslu RI

Pada tabel III.8 di atas terlihat bahwasanya terdapat dugaan dan hasil temuan pelanggaran yang dikategorisasikan kedalam sub bagian pelanggaran yaitu pelanggaran administrasi, pelanggaran kode etik, pelanggaran pidana, pelanggaran hukum lainnya atau bukan pelanggaran pemilu. Dugaan pelanggaran administrasi dengan jumlah 16.427 namun dalam hasil penanganan pelanggaran jumlahnya lebih sedikit dibandingkan dari dugaan yaitu 16.134. Dugaan pelanggaran kode etik dengan jumlah 426 namun dalam hasil penanganan pelanggaran jumlahnya lebih sedikit dibandingkan dari dugaan yaitu 373. Dugaan pelanggaran pidana dengan jumlah 2.798 namun dalam hasil penanganan

pelanggaran jumlahnya lebih sedikit dibandingkan dari dugaan yaitu 582. Dugaan pelanggaran hukum lain 1.518 namun dalam hasil penanganan pelanggaran jumlahnya lebih sedikit dibandingkan dari dugaan yaitu 1.472. Selain itu, dugaan pelanggaran masuk dalam kategori bukan pelanggaran berjumlah 2.578.<sup>162</sup>

Dalam pemilihan umum legislatif dengan sistem proporsional terbuka ditemukan adanya fenomena *vote buying* (pembelian suara) yang menjadikan uang sebagai faktor utama dalam menentukan siapa yang akan dipilih. Pemilu sebagai sebuah mekanisme penyaluran hak politik rakyat dalam demokrasi merupakan peristiwa sangat penting, karena rakyat memiliki kedaulatan untuk memilih siapa yang akan menjadi “wakilnya” dalam pemerintahan, sehingga para kandidat dan partai politik bersaing untuk mendapatkan simpati rakyat sebagai pemilih.

*Vote Buying* dalam sistem pemilihan umum di Indonesia terjadi pada pemilu proporsional terbuka murni, yaitu para kandidat diharuskan menjalankan sistem untuk bersaing untuk mendapatkan mendapatkan suara terbanyak, baik persaingan secara eksternal dengan partai politik lainnya maupun persaingan secara internal antar calon dalam partai yang sama.

Pembelian suara atau *vote buying* dalam persaingan pemilu legislatif sulit dihindari, pada saat bersamaan juga adanya ongkos politik dan transaksi politik yang terjadi bersamaan. perjuangan para kandidat calon legislatif untuk meraih suara terbanyak memaksa mereka untuk melakukan persaingan yang tidak sehat.

---

<sup>162</sup>file:///C:/Users/ACER/Downloads/10.%20DATA%20PELANGGARAN%20PEMILU%20TAHUN%202019%204%20NOVEMBER%202019.pdf

Hal inilah yang menyebabkan kandidat harus mencari cara untuk mengembalikan dana yang sudah dikeluarkan pada masa proses pemilu berlangsung.

Pemahaman dan sikap politik masyarakat sebagai pemilih yang masih permisif dengan *money politic* seakan memberikan ruang kepada para kontestan untuk melaksanakan program – program partai politik kepada konstituen dengan pendekatan politik uang.

Pada prinsipnya sistem pemilu proporsional terbuka memang tidak berkaitan secara langsung dengan korupsi legislatif, akan tetapi kaitan tersebut dapat terlihat dari *cost* politik yang tinggi. *Cost* politik yang tinggi membuka banyak peluang bagi anggota legislatif yang menjadikan korupsi semakin tidak terkendali.

Melihat fenomena yang sudah dipaparkan di atas penulis menilai pelaksanaan pemilihan umum pasca amandemen UUD NRI tahun 1945 yang dilaksanakan dari tahun 2004-2019 dapat dilihat dari perubahan beberapa kondisi, antara lain adanya revisi terhadap Undang-Undang Partai Politik dan Undang-Undang Pemilu yang memberikan ruang bagi demokrasi multi partai dalam batasan tertentu. Kondisi lain adalah terjadinya perubahan partisipasi pemilih yang dinamis baik di tingkat pusat maupun daerah. Kondisi berikutnya adalah naik turunnya perolehan suara partai politik pada setiap pemilu yang berlangsung. Hal ini dapat dilihat dari kondisi partai pemenang pemilu atau partai yang mendominasi perolehan kursi parlemen baik di DPR, mapun di DPRD Provinsi dan Kabupaten/Kota terus berubah ubah. Untuk lebih penulis akan memaparkan sebagai berikut:

## 1. Pemilu 2004

Perbedaan antara Pemilu setelah Perubahan UUD NRI 1945 dengan Pemilu sebelum perubahan terletak pada varian *Party List*, dimana sebelum perubahan masih menggunakan varian daftar tertutup (*closed list*), sedangkan setelah perubahan telah menggunakan varian daftar terbuka (*opened list*). Sehingga surat suara yang awalnya hanya memuat tanda gambar parpol, dalam pemilu 2004 telah ikut memuat nama-nama kandidat dari masing-masing parpol. Sehingga sejak pemilu 2004, masyarakat pemilih sudah dapat mengetahui nama-nama kandidat dari masing-masing parpol karena tercantum dalam kertas suara.

Pelaksanaan sistem *opened list* dalam pemilu 2004 tidak sepenuhnya dilaksanakan karena masih mensyaratkan adanya BPP untuk menentukan nilai sebuah kursi bagi penetapan calon terpilih, sehingga beberapa pihak menyebutnya dengan istilah “sistem proporsional setengah terbuka”. Disebut setengah terbuka karena *opened list* dihadapkan oleh berbagai batasan-batasan dalam pemilihan. Batasan tersebut khususnya menyangkut tata cara pemberian suara dan penetapan calon terpilih. Dalam hal tata cara pemberian suara, jika pemilih hendak memilih (mencoblos) nama kandidat pilihannya, maka pemilih diharuskan ikut mencoblos gambar partai politiknya, jika tidak, maka surat suaranya dinyatakan tidak sah. Tetapi jika pemilih tidak memiliki kandidat pilihannya, hanya mencoblos parpol pilihannya saja, suara tetap dinyatakan sah.

Rakyat belum memiliki kedaulatan penuh untuk menentukan dan memilih wakil-wakilnya secara langsung pada pemilu 2004, adegium *Vox populi, Vox dei* tidak berlaku untuk pemilu tahun 2004. Misalnya, Dalam hal penetapan

calon terpilih, walaupun menggunakan prinsip *opened list* tidak serta merta calon yang mendapatkan suara terbanyak menjadi calon terpilih. Sebab seorang calon dinyatakan terpilih jika perolehan suaranya dapat memenuhi 100% (seratus persen) atau lebih dari BPP. Jika tidak ada satupun kandidat yang perolehan suaranya memenuhi BPP maka penetapan calon terpilih kembali kepada nomor urut dari urutan terkecil seperti model *closed list*.

Ambivalen sistem pemilu proporsional terbuka dalam pemilu 2004 terletak pada sistem penetapan calon terpilih yang masih menggunakan BPP, suara terbanyak dapat dikalahkan oleh suara yang lebih sedikit karena berada di nomor urut terkecil. Misalnya, Seorang calon yang mendapat perolehan suara terbanyak dalam satu partai di dapil tersebut, namun hanya memenuhi 90% nilai BPP maka tidak dapat ditetapkan sebagai pemenang dan penetapan pemenang kembali kepada sistem nomor urut terkecil seperti sistem proporsional tertutup (*closed list*).

## **2. Pemilu 2009**

Dalam hal penetapan calon terpilih, yang awalnya (dalam Pemilu 2004) kandidat dinyatakan terpilih jika suara yang diperolehnya sekurang-kurangnya 100% (seratus persen) dari BPP, maka pada pemilu 2009 cukup memenuhi sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh persen) dari BPP. Jika tidak ada yang memenuhi 30% (tiga puluh persen) dari BPP, barulah penetapan kandidat terpilih berdasarkan nomor urut. Ketentuan ini tidak sempat dilaksanakan dalam Pemilu 2009 karena telah dibatalkan terlebih dahulu oleh Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 22-24/PUU-VI/2008 yang diputus pada tanggal 19 Desember

2008, karena dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 atau inkonstitusional sehingga diputus tidak memiliki kekuatan hukum mengikat.

Sistem proporsional terbuka yang dilaksanakan pada pemilu tahun 2009 merupakan bentuk judisialisasi politik di Mahkamah Konstitusi melalui Putusan 22-24/PUU-VI/2008. Dalam Putusan Nomor 22-24/PUU-VI/2008, Mahkamah Konstitusi menilai inkonstitusional terhadap Pasal 214 huruf a, huruf b, huruf c, huruf d, dan huruf e UU 10 Tahun 2008 yang menentukan bahwa calon terpilih adalah calon yang mendapatkan suara di atas 30% (tiga puluh per seratus) dari BPP, atau menempati nomor urut lebih kecil jika tidak ada yang memperoleh 30% (tiga puluh per seratus) dari BPP. Ketentuan tersebut bertentangan dengan makna substantif dari kedaulatan rakyat dan dikualifisir bertentangan dengan prinsip keadilan sebagaimana yang diatur dalam Pasal 28D Ayat (1) UUD 1945.

Pelanggaran atas kedaulatan rakyat jika kehendak rakyat yang tergambar dari pilihan mereka tidak diakomodir dalam penetapan anggota legislatif terpilih akan benar-benar melanggar kedaulatan rakyat dan keadilan, jika terdapat dua calon legislatif yang mendapatkan suara yang jauh berbeda secara signifikan terpaksa calon yang mendapat suara banyak dikalahkan oleh calon yang mendapat suara kecil, karena yang mendapat suara kecil nomor urutnya lebih kecil. Dinyatakan inkonstitusional karena ketentuan tersebut dinilai bertentangan dengan prinsip kedaulatan rakyat yang tertuang di Pasal 1 ayat (2) UUD 1945. Menurut MK, bagaimanapun rakyat adalah pemilik kedaulatan tertinggi yang berhak memilih secara langsung siapapun yang dikehendakinya. Oleh karena itu sistem rekrutmen

calon anggota legislatif yang selama ini diperankan oleh parpol jangan sampai melanggar prinsip-prinsip kedaulatan rakyat tersebut.

### 3. Pemilu 2014

Penerapan sistem *kuota hare* dalam pemilu di Indonesia pasca amandemen UUD NRI 1945 diterapkan sejak pemilu 2004 sampai dengan pemilu 2014, karena pada pemilu tahun 2019 sudah menerapkan sistem *sainte lague* murni. Berikut ini tabel ilustrasi konversi suara menjadi kursi menggunakan metode *kuota hare* hasil pemilu DPRD Dapil Abjad Tahun 2014.

Daerah Pemilihan : Abjad  
 Alokasi kursi : 10  
 Jumlah suara sah seluruh partai politik : 54.170  
 Angka BPP : 5.417  
 Angka BPP : 5.417

**Tabel III.9 Ilustrasi Konversi Suara Menjadi Kursi Menggunakan Metode *Kuota Hare***

NO	PARTAI	SUARA SAH	PERHITUNGAN TAHAP I			PERHITUNGAN TAHAP II		
			KURSI	SISA KURSI	SISA SUARA	PERINGKAT SISA SUARA TERBANYAK	PEROLEHAN KURSI BERDASARKAN SISA SUARA TERBANYAK	JUMLAH AKHIR PEROLEHAN KURSI
1	A	2.603			2.603	4	1	1
2	B	4.112			4.112	1	1	1
3	C	1.939			1.939	5		
4	D	1.216			1.216	7		
5	E	5.706	1		289	12		1
6	F	6.901	1		1.484	6		1
7	G	6.324	1		907	9		1
8	H	6.244	1		827	10		1
9	I	3.093			3.093	3	1	1
10	J	11.958	2		1.124	8		2
11	K	3736			3736	2	1	1
12	L	338			338	11		
	<b>Jumlah</b>	<b>54.170</b>	<b>6</b>		<b>21.668</b>		<b>4</b>	<b>10</b>

Pada tabel III.9 di atas terlihat bahwasanya perhitungan melalui *kuota hare* di atas memiliki 10 alokasi kursi yang diperebutkan sedangkan 6 kursi berasal dari suara terbanyak sehingga penentuan 4 jumlah kursi diambil berdasarkan sisa suara dengan sisa suara terbanyak. Dengan diterapkannya metode *kuota hare* ini memberikan kesempatan kepada partai kecil, menengah untuk mendapatkan kursi melalui sisa suara.

Fenomena politik uang pada pemilu 2014 merupakan salah satu dampak dari penerapan sistem proporsional terbuka dalam sistem pemilu di Indonesia. Calon anggota legislatif yang ikut dalam konstestasi bersaing secara ketat baik secara internal partai antara caleg dalam dapil yang sama maupun dengan caleg dari partai lain di dapil yang sama. Pada pemilu sistem proporsional terbuka ini setiap caleg mempunyai peluang yang sama untuk menang, oleh karena itu segala strategi dilakukan oleh calon untuk meraih suara terbanyak, salah satunya adalah politik uang.

Sistem tersebut membawa struktur insentif bagi kandidat untuk bersaing secara terbuka dengan kandidat lainnya, baik yang berbeda partai maupun yang sama partainya, dalam upaya meraup suara terbanyak. Persaingan tersebut secara tidak langsung berpengaruh terhadap penggunaan politik uang. Dampaknya adalah maraknya politik uang di tingkat masyarakat. Maraknya politik uang dalam pemilu 2014 juga di pengaruhi oleh lemahnya pendidikan politik bagi masyarakat pemilih. Sehingga orientasi masyarakat tidak lagi kepada visi misi dan program calon tetapi sudah berpindah kepada materi yang ditawarkan.

Dalam *survey* yang dilakukan pasca pemilu 2014 oleh Burhanuddin Muhtadi menyebutkan bahwa terdapat 33% pemilih terlibat dalam praktek politik uang. Pileg 2014 lalu ada 187 juta yang terdaftar di Daftar Pemilih Tetap (DPT), dengan demikian, 33% itu artinya 62 juta orang pernah ditawari politik uang. Meningkatnya praktik politik uang pada saat Pileg 2014 juga disampaikan oleh Indonesian Corruption Watch (ICW). Hasil temuan ICW mencatat praktik politik uang pada pemilu legislatif 2014 sebanyak 313 kasus. Menurut ICW ada empat isu yang menjadi fokus pemantauannya selama masa kampanye terbuka, masa tenang, dan hari pencoblosan Pileg 2014.

#### **4. Pemilu 2019**

Pemilu tahun 2019 merupakan pemilu serentak pertama dalam sejarah kepemiluan di Indonesia dengan menyediakan 5 pilihan atau 5 kotak sekaligus, yakni, Presiden dan wakil presiden, DPD, DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota. Dasar pelaksanaan pemilu serentak tahun 2019 adalah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013. Pemilihan umum tahun 2019 merubah mekanisme penetapan suara terpilih dari metode *kuota hare* menjadi *sainte league* murni. Pasca keluarnya putusan Mahkamah Konstitusi yaitu dengan dibatalkannya Pasal 3 ayat (5) Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, Mahkamah Konstitusi memerintahkan mulai tahun 2019 pemilihan umum Presiden diselenggarakan secara serentak dengan pemilihan umum legislatif. Keterwakilan rakyat menempati kursi DPR, diatur melalui sistem *Parliamentary Threshold* (PT), yakni

ambang batas perolehan kursi di DPR, yang dinaikkan dari 3,5 % pada Pemilu sebelumnya menjadi 4%.

Pelaksanaan pemilu secara bersamaan antara pemilu Presiden dan pemilu legislatif dapat mendorong terjadinya *Coattail Effect*, di mana elektabilitas figur mendorong penguatan yang sama terhadap elektabilitas partai politik pengusung. Kecenderungan elektoral yang bergeser dari partai politik kepada figur dan kandidat calon diakibatkan oleh lemahnya kedekatan konstituen dengan partai politik yang berdampak terhadap lemahnya kepercayaan publik kepada partai. Pelaksanaan pemilu serentak memakan biaya yang lebih tinggi dari pemilu sebelumnya, disamping itu juga memakan waktu panjang dan melelahkan. Fenomena banyaknya korban jiwa yang berjatuh akibat kelelahan dalam pemilu serentak ini membuktikan bahwa ketidaksiapan sumber daya manusia di lapangan dalam melaksanakan Putusan Mahkamah Konstitusi terkait pemilu serentak ini.

Terkait sistem pemilu, penulis menilai penerapan sistem proporsional terbuka setelah amandemen UUD 1945 sudah terlaksana sistem ini mampu menampilkan variasi pemenang pemilu yaitu 2004 partai pemenang Golkar, 2009 partai pemenang Demokrat, 2014 partai pemenang PDIP dan 2019 partai pemenang PDIP serta memberikan kesempatan kepada partai baru untuk ikut dalam kontestasi pemilu hal ini terlihat pada tahun 2004 hadirnya partai Demokrat, dan PKS, 2009 partai Gerindra dan Hanura dan 2014 partai Nasdem. Menurut penulis sistem pemilu proporsional terbuka ini cocok diterapkan di Indonesia mengingat Indonesia adalah negara multikultural yang mana setiap daerah memiliki

keanekaragaman dan ciri khasnya tersendiri sehingga dengan adanya sistem pemilu ini rakyat dapat memilih wakil yang dikehendaknya.

Lalu diantara pemilu tahun 2004-2019 dengan sistem proporsional terbuka yang manakah paling ideal? Menurut penulis diantara sistem pemilu 2004-2019 di atas belum dapat dikatakan ada yang paling ideal masih memiliki kekurangan-kekurangan yang harus diperbaiki. Misalnya pada pemilu 2004 sistem pemilu belum bisa mengakomodir suara rakyat karena jika pemilih tidak mencoblos gambar partai politik dianggap suara tidak sah. Penentuan pemenang pemilu tidak berdasarkan suara terbanyak melainkan harus memenuhi perolehan suara 100% atau lebih dari BPP sehingga lebih tepat sistem ini disebut proporsional terbuka terbatas. Pemilu 2009, 2014 dan 2019 calon terpilih ditetapkan berdasarkan suara terbanyak atau dikenal dengan sistem proporsional terbuka murni. Namun biaya politik pada pemilu ini sangat tinggi. Selain itu, perbedaan signifikan antara pemilu 2004-2014 dengan pemilu 2019 adalah penggunaan metode perhitungan suara yang berbeda. Pemilu 2004-2014 menggunakan metode perhitungan suara *kuota hare* sedangkan metode yang digunakan pada pemilu 2019 adalah metode *sainte lague*. Dimana metode perhitungan suara kuota hare memberikan kesempatan kepada partai kecil, menengah untuk mendapatkan kursi melalui sisa suara sedangkan metode perhitungan suara *sainte lague* menguntungkan partai besar dan potensi konflik rendah.

Untuk menemukan sistem proporsional terbuka ideal harus ada perbaikan maupun solusi dari kelemahan sistem ini. Kelemahan yang paling krusial dari sistem proporsional terbuka yaitu terjadinya praktek politik uang karena

pemenang ditentukan berdasarkan suara terbanyak sehingga dimanfaatkan oleh para kontestan menggunakan uang sebagai alat meraup suara. Setiap pemilu sudah menjadi rahasia umum adanya permainan politik uang untuk mendapatkan suara rakyat. Berbicara tentang politik uang dalam kontestasi pemilu ibarat kita membaca sebuah cerita dongeng yang telah melegenda namun sulit untuk menemukan sisi fiksinya dari cerita tersebut. Romantika politik uang di tengah pemilu legislative mulai terasa kita elit politik gagal meyakinkan masyarakat tentang visi, misi dan program serta ideologi partai secara benar, sehingga menimbulkan sikap apatis masyarakat terhadap calon kepala daerah yang diusung. Sikap inilah yang kemudian mendorong calon untuk menggunakan jurus pamungkas dalam merebut kembali hati pemilih nya, yaitu politik uang.

Fenomena politik uang dalam pemilu telah merusak prinsip demokrasi “dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat”, karena masyarakat sebagai pemegang kedaulatan tidak lagi diposisikan sebagai subjek, namun telah dijadikan objek politik oleh sebagian elit yang haus akan kekuasaan. Sejatinya pemilu adalah proses pelaksanaan kedaulatan rakyat untuk memilih anggota legislatif yang akan mewakili konstituen di parlemen, namun kehadiran politik uang dalam pemilu telah menghancurkan sendi-sendi demokrasi bangsa ini.

Menguatnya transaksional politik uang dalam pemilu legislatif dikarenakan sikap pragmatisme partai politik dalam menjaring calon anggota yang akan ikut dalam kontestasi pemilu legislaif yang hanya melihat kepada popularitas dan kemampuan finansial, bukan merupakan hasil kaderisasi oleh parpol. Sistem proporsional terbuka juga mendorong terjadinya persaingan internal antara calon

anggota legislatif dalam partai yang sama sehingga calon legislatif memiliki *bargaining position* yang lebih kuat dari pada partai politik itu sendiri.

Tentu saja politik uang dan sistem pemilu menjadi permasalahan yang krusial agar terselenggaranya pemilu yang sesuai dengan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. Sehingga harus ada solusi yang tepat untuk menyelesaikan permasalahan ini. Dengan demikian solusi agar politik uang tidak merajalela adalah sebagai berikut: *Pertama*, politik uang bukan lagi menjadi rahasia umum bahkan sudah membudaya di setiap terselenggaranya pemilu, dengan demikian perlu kesadaran para calon yang berpartisipasi dalam pemilu untuk tidak memakai cara ini mengingat politik uang yang membuat kost politik menjadi mahal yang akan berdampak dikemudian hari yaitu korupsi; *Kedua*, masyarakat sebagai pemilih harus cerdas memberikan suaranya agar calon yang dipilih adalah orang yang tepat untuk menyalurkan aspirasi; *Ketiga*, Peran pengawas pemilu sangat menentukan serta sanksi yang tegas harus ditegakkan.

Kemudian yang menjadi pertanyaan, apakah dalam penyusunan regulasi pemilu untuk menetapkan sistem pemilu tanpa berpikir panjang? Perubahan Undang-Undang Pemilu yang dilakukan setiap kali akan dilaksanakan pemilihan umum merupakan hal yang sangat kontra produktif. Karena perubahan tersebut lebih kepada kompromi politik untuk mengakomodir kepentingan partai politik dengan alasan perbaikan kualitas tata kelola pemilu. Dalam pembahasan Undang-Undang Pemilu, perdebatan tentang isu sistem pemilu selalu memakan waktu yang lama, Apakah nantinya akan menggunakan sistem proporsional terbuka atau tertutup. Partai politik besar cenderung mempertahankan atau kembali ke sistem

proporsional tertutup, karena elit partai dapat menguasai penetapan daftar calon yang akan dimenangkan. Sedangkan partai politik yang kecil cenderung mempertahankan sistem proporsional terbuka, karena kompetisinya lebih baik dan *fair*, sehingga setiap calon mempunyai kesempatan yang sama untuk menang.

Sekretariat bersama mengungkapkan beberapa alasan mengapa sistem proporsional terbuka tetap dipertahankan dalam pemilu di Indonesia, yaitu:<sup>163</sup>

1. Meningkatkan keterkaitan hubungan antar caleg dengan pemilih. Dalam sistem proporsional terbuka, pemilih dapat langsung memilih caleg sesuai dengan pemilih. Dalam sistem proporsional tertutup, pemilih dapat langsung memilih caleg sesuai dengan yang diinginkannya tanpa ditentukan partai politik. Artinya hubungan antara caleg dan pemilih akan semakin erat;
2. Proses rekrutmen caleg di internal partai politik masih bersifat tertutup, jika sistem pemilu yang digunakan adalah sistem proporsional tertutup, maka tidak ada ruang bagi pemilih untuk menyeleksi secara langsung caleg yang diinginkannya, sementara dengan sistem proporsional terbuka pemilih dapat memutus oligarki partai tersebut;
3. Bagi caleg perempuan sistem proporsional terbuka memberikan pembelajaran mengenai bagaimana cara berkompetisi dalam pemilu, jika sistem pemilu diubah, maka apa yang selama ini sudah dipelajari oleh para perempuan tersebut akan sia-sia;
4. Sistem pemilu proporsional terbuka mampu meningkatkan jumlah perempuan di parlemen. Lebih dari itu sistem ini telah mendorong perempuan untuk

---

<sup>163</sup> Lili Romli, *Pemilu Era Reformasi dan Konfigurasi Peta Kekuatan Partai Politik*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2019. Hal 154

berpolitik praktis di lapangan melalui berbagai kegiatan pemenangan pemilu. Pendewasaan politik perempuan yang dikondisikan oleh sistem pemilu proporsional terbuka ini menjadi modal penting buat gerakan politik perempuan pada masa mendatang.

5. Penyempurnaan sistem pemilu proporsional terbuka dilakukan dengan dua aspek: sistem dan manajemen. Dalam sistem pemilu : pertama, perlu diperkecil menjadi 3-6 kursi agar calon dan pemilih lebih mudah saling mengenali dan saling bertanggung jawab; kedua, variabel metode pencalonan dipertegas, pemilih hanya memilih calon sebab memilih calon berarti memilih partai politik karena calon diajukan partai politik. Kemudahan memilih dengan mekanisme ini akan membuat pemilih dan calon fokus dalam kampanye.
6. Sementara itu, dalam aspek manajemen, perbaikan dilakukan terutama dalam metode kampanye. Di sini undang-undang mengharuskan interaksi yang kuat antara pemilih dan calon sehingga mereka tidak hanya saling kenal tetapi juga saling bertanggung jawab, yakni pada masa pemilu maupun pasca pemilu.

Untuk memudahkan pembaca dalam memahami kelebihan dan kelemahan sistem pemilu proporsional terbuka, maka penulis menyajikan dalam bentuk tabel sebagai berikut ;

**Tabel III.10**  
**Kelebihan dan Kelemahan Sistem Proporsional Terbuka**  
**Menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003, Undang-Undang Nomor 10**  
**Tahun 2008, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012**  
**dan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017**

Unsur Sistem Pemilu		UU Nomor 12 Tahun 2003	UU Nomor 10 Tahun 2008	UU Nomor 8 Tahun 2012	UU Nomor 7 Tahun 2017
Sistem Rekrutmen Caleg	Kelebihan	Parpol bebas menentukan Caleg yang ikut dalam Pemilu	Parpol bebas menentukan Caleg yang ikut dalam Pemilu	Parpol bebas menentukan Caleg yang ikut dalam Pemilu	Parpol bebas menentukan Caleg yang ikut dalam Pemilu
	Kelemahan	Rekrutmen Tertutup	Rekrutmen Tertutup	Rekrutmen Tertutup	Rekrutmen Tertutup
Sistem Pencalonan	Kelebihan	Daftar Calon Terbuka	Daftar Calon Terbuka	Daftar Calon Terbuka	Daftar Calon Terbuka
	Kelemahan	-	-	-	-
Pemberian Suara ( <i>Balloting</i> )	Kelebihan	-	Memberi satu tanda pada kolom nama atau nomor partai	Memberi satu tanda pada kolom nama atau nomor partai	Memberi satu tanda pada kolom nama atau nomor partai
	Kelemahan	Mencoblos satu tanda gambar dan satu nama calon	-	-	-
Penetapan calon terpilih	Kelebihan	-	Sistem Suara Terbanyak	Sistem Suara Terbanyak	Sistem Suara Terbanyak
	Kelemahan	Masih menggunakan BPP 100%	-	-	-
Biaya Politik	Kelebihan	Biaya Politik Parpol rendah			
	Kelemahan	Biaya Politik Caleg tinggi			

Pola Kompetisi Caleg	Kelebihan	Persaingan terbuka	Persaingan terbuka	Persaingan terbuka	Persaingan terbuka
	Kelemahan	Terjadi persaingan antar caleg di internal Partai			
Sistem <i>Recall</i> Caleg terpilih	Kelebihan	-	-	-	-
	Kelemahan	Sepenuhnya kewenangan Partai	Sepenuhnya kewenangan Partai	Sepenuhnya kewenangan Partai	Sepenuhnya kewenangan Partai
Legitimasi Hasil Pemilu	Kelebihan	Legitimasi Kuat	Legitimasi Kuat	Legitimasi Kuat	Legitimasi Kuat
	Kelemahan	-	-	-	-
Kedaulatan Suara Pemilih	Kelebihan	Pemilih berdaulat untuk memilih caleg sesuai keinginannya			
	Kelemahan	Parpol tidak bisa mengintervensi pemenang pemilu			

Sumber : diolah dari berbagai sumber

Berdasarkan tabel III.10 di atas dapat dilihat bahwa sistem rekrutmen partai politik masih dilakukan secara tertutup, sehingga masyarakat pemilih tidak dapat melakukan seleksi kepada calon yang ditunjuk oleh partai politik untuk ikut dalam pemilu legislatif. Akan tetapi pelaksanaan pemilu dengan sistem proporsional terbuka memberi ruang kepada masyarakat sebagai pemilih untuk melakukan seleksi secara langsung di dalam bilik suara atau TPS.

Mekanisme pemberian suara (*Balloting*) pada pemilu 2004 masih dijumpai kelemahan, yaitu setiap pemilih yang akan memilih calon anggota legislatif wajib

ikut memilih partai politik. Apabila pemilih hanya memilih salah satu nama calon saja maka suara tersebut dianggap tidak sah, tetapi sebaliknya, jika pemilih hanya memilih partai politik saja tanpa memilih salah satu calon anggota legislatif maka suara tersebut dianggap sah. Namun pada pemilu selanjutnya yakni pemilu 2009, pemilu 2014 dan pemilu 2019 pemilih sudah bebas memilih calon anggota legislatif tanpa harus memilih partai politik.

Kelemahan dari mekanisme penetapan calon terpilih pada pemilu legislatif tahun 2004 adalah masih mensyaratkan kandidat harus memenuhi nilai BPP 100%, apabila tidak ada calon yang mencapai angka Bilangan Pembagi Pemilih (BPP), maka penetapan calon terpilih dilakukan berdasarkan nomor urut. Sedangkan pada pemilu tahun 2009, pemilu 2014 dan pemilu 2019, penetapan calon terpilih dilakukan berdasarkan suara terbanyak tanpa harus memenuhi nilai Bilangan Pembagi Pemilih (BPP).

Di dalam sistem pemilu proporsional terbuka ini kedaulatan suara pemilih dalam menentukan calon anggota legislatif untuk mewakili kepentingannya di parlemen sangat kuat, artinya bahwa pemilih dapat langsung memilih calonnya tanpa intervensi partai politik maupun pihak lain. Namun adanya sistem recall yang memberikan mandate sepenuhnya kepada partai politik dapat melemahkan kedaulatan suara pemilih yang telah diberikan kepada calon terpilih.

Senada dengan Sekretariat Bersama Penulis menilai sistem proporsional terbuka layak dipertahankan dengan berbagai perbaikan untuk sistem pemilu proporsional terbuka kedepannya, yaitu sebagai berikut:

- a) Dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum Pasal 21 ayat (2) berbunyi “Rancangan DCS sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memuat tanda gambar dan nomor urut Partai Politik serta nomor urut, nama dan pas foto terbaru bakal calon dan disusun menggunakan formulir: a. Model DCS anggota DPR”. Penerapan sistem proporsional terbuka seharusnya nomor urut calon tidak digunakan lagi, karena hal ini akan mempengaruhi opini pemilih. Pengantian sistem nomor urut dalam daftar calon dapat digantikan dengan menggunakan urutan abjad atau diundi.
- b) Perlu perbaikan sistem pencalonan anggota legislatif dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum sebagaimana Pasal 240 ayat (1) huruf n disebutkan bahwa bakal calon anggota DPR “menjadi anggota Partai Politik Peserta Pemilu”. Dalam ketentuan ini tidak disebutkan minimal berapa lama bakal calon tersebut telah menjadi anggota partai politik. Hal ini dapat mengakibatkan partai politik dalam melakukan rekrutmen tidak melihat kemampuan dan pengalaman politik yang dimiliki calon yang mendaftar melainkan melihat eksistensi calon dalam meningkatkan elektabilitas partai. Padahal seharusnya setiap calon yang akan ikut dalam kontestasi pemilihan legislatif wajib menjadi anggota partai politik minimal 3 tahun. Pola rekrutmen yang demokratis harus dimulai dari internal partai, sehingga menghasilkan anggota legislatif yang kredibel dan berkualitas.
- c) Dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang pemilihan umum Pasal 426 ayat (1) diatur Penggantian calon terpilih anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota dilakukan apabila calon terpilih yang

bersangkutan: a. meninggal dunia; b. mengundurkan diri; c. tidak lagi memenuhi syarat menjadi anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, atau DPRD kabupaten/kota; atau d. terbukti melakukan tindak pidana Pemilu berupa politik uang atau pemalsuan dokumen berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap. Namun, tidak di atur ketentuan lebih lanjut mengenai pemberhentian caleg terpilih oleh partai politik dan sanksi bagi partai politik yang mengganti caleg terpilih di luar ketentuan di atas. Seharusnya diatur di dalam UU Pemilu agar partai politik tidak sewenang-wenang mengganti caleg terpilih sebagaimana kasus yang terjadi pada Ervin Luthfi yang diganti dengan Mulan Jameela. Hal ini dilakukan untuk menjaga kemurnian suara rakyat dan konsistensi sistem pemilihan legislatif yang menganut sistem proporsional terbuka.

- d) Dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum diatur dalam Pasal 523 (1) yang berbunyi “setiap pelaksana, peserta, dan/atau tim kampanye pemilu yang dengan sengaja menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya sebagai imbalan kepada peserta kampanye pemilu secara langsung ataupun tidak langsung sebagaimana dimaksud dalam Pasal 280 ayat (1) huruf j dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun dan denda paling banyak Rp 24.000.000,00 (dua puluh empat juta rupiah)”, aturan ini perlu ditegakkan agar adanya kepastian hukum terhadap para kontestan lainnya karena fenomena politik uang semakin merajalela dan merusak demokrasi.

Pilihan sistem pemilu yang akan diterapkan dalam pemilu di Indonesia akan menjadi ukuran sejauh mana konsistensi penyelenggara negara terhadap prinsip kedaulatan rakyat dalam UUD 1945 itu dilaksanakan. Semakin terbukanya sistem tersebut yang memberikan ruang lebih banyak dan luas bagi rakyat untuk menentukan sendiri pilihannya, maka sistem tersebut akan lebih mendekati hakekat kedaulatan rakyat. Semakin sistem tersebut mempersempit ruang bagi rakyat untuk menentukan pilihannya, maka sistem tersebut akan semakin menjauh dari hakekat kedaulatan rakyat yang dikandung Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Sistem pemilihan umum legislatif telah mengalami banyak perubahan, dari sistem pemilu dengan sistem proporsional tertutup kepada sistem proporsional terbuka. Dalam pemilu pasca amandemen UUD NRI 1945 juga memiliki perbedaan, misalnya dalam mekanisme penetapan calon terpilih pada pemilu legislatif tahun 2004, kandidat harus memenuhi nilai BPP 100%, apabila tidak ada calon yang mencapai angka Bilangan Pembagi Pemilih (BPP), maka penetapan calon terpilih dilakukan berdasarkan nomor urut. Sedangkan pada pemilu tahun 2009, pemilu 2014 dan pemilu 2019, penetapan calon terpilih dilakukan dengan suara terbanyak tanpa menggunakan BPP.

Berdasarkan uraian di atas, dapat dipahami bahwa determinan kedaulatan rakyat dalam pemilu tercermin dalam prinsip kebebasan, kesamaan/kesetaraan, suara mayoritas, dan pertanggungjawaban. Prinsip kebebasan dan kesamaan/kesetaraan merupakan prinsip esensi kedaulatan rakyat atau prinsip esensial dan prinsip suara mayoritas, dan pertanggungjawaban merupakan prinsip

prosedural yaitu pelaksanaan kedaulatan rakyat dalam pemilu. Makna prinsip kesamaan atau kesetaraan dalam konteks pemilu diimplementasikan dalam konsep “*one man one vote one value*”. Dalam konsep ini, tidak ada bedanya kualitas satu suara seorang pengusaha dengan kualitas satu suara seorang karyawan dan suara professor tidak ada bedanya dengan kualitas seorang mahasiswa.

### **B. Perumusan Konsep Pemilihan Umum Dengan Sistem Proporsional Terbuka Yang Ideal Dalam Rangka Mewujudkan Kedaulatan Suara Pemilih**

Pemilu dengan sistem proporsional terbuka telah dilaksanakan sejak tahun 2004 sampai dengan pemilu 2019. Dalam Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017 tentang Pemilu dalam Pasal 168 yang berbunyi:

- (1) Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dilaksanakan di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai satu kesatuan daerah pemilihan.
- (2) Pemilu untuk memilih anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota dilaksanakan dengan sistem proporsional terbuka.
- (3) Pemilu untuk memilih anggota DPD dilaksanakan dengan sistem distrik berwakil banyak.

Melihat pelaksanaan pemilu dengan sistem terbuka dari pemilu ke pemilu masih sangat layak untuk dilaksanakan pada masa pemilu yang akan datang dengan beberapa perbaikan dan penyempurnaan. Keberadaan pemilu dapat menjadi pertanda akan adanya jaminan pencapaian cita-cita dan tujuan nasional. Ketika mereka yang berada di kelembagaan penyelenggaraan pemilu menjalankan tugas, kewenangan dan kewajiban mereka menurut Undang-Undang Pemilu, maka mereka itu sedang merealisasikan jaminan pencapaian cita-cita dan tujuan

nasional. Inilah dasar etis menurut hukum yaitu desiderata menyangkut pemilu secara keseluruhan, terutama yang berkenaan dengan kelembagaan penyelenggaraan pemilu.

Sebagaimana dikemukakan dalam undang-undang pemilu cita-cita dan tujuan nasional itu termaktub dalam pembukaan dan di implementasikan dalam batang tubuh UUD NRI 1945 yaitu Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 menempatkan rakyat sebagai pemilik kekuasaan tertinggi dalam penyelenggara negara. Pemilihan umum adalah mekanisme yang digunakan untuk memberikan mandat kepada penyelenggara negara sebagai pelaksanaan kekuasaan negara. Pemilihan umum yang digunakan untuk memberikan mandat kepada penyelenggara negara sebagai pelaksana kekuasaan negara tersebut tanpa melihat bagaimana sistem diterapkan dalam pemilihan umum.<sup>164</sup> Sudah menjadi pengetahuan umum bahwa tujuan negara Indonesia sebagaimana termaktub di dalam pembukaan UUD 1945, yaitu: “melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa serta ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Sejalan dengan perspektif cita-cita dan tujuan nasional sebagaimana dikemukakan di atas itulah maka dirasakan perlu diselenggarakan pemilu. Itulah sebabnya, Pancasila yang ditetapkan sebagai “*weltanshaung*” atau “*philoshofische grondslag*” bangsa Indonesia, dikristalisasi dari nilai-nilai sosial budaya yang hidup dalam jiwa bangsa Indonesia yang sudah ratusan bahkan mungkin ribuan

---

<sup>164</sup> Teguh Prasetyo, Muhammad, *Kelembagaan Pemilu Untuk pemilu bermartabat suatu orientasi teori keadilan bermartabat*, Nusa Media, Bandung, 2019. Hal 128

tahun lalu. Pilihan ini didasarkan pada satu keyakinan bahwa Pancasila hanya akan terpelihara dan terpertahankan dalam keadaan apapun, karena merupakan nilai yang telah terinternalisasi dalam kehidupan dan merupakan bagian dari jiwa bangsa Indonesia.<sup>165</sup> Nilai-nilai asli budaya itu, salah satunya menyangkut konsep kedaulatan rakyat yang kemudian ditetapkan sebagai kaidah politik negara. Gagasan kedaulatan rakyat ini didasarkan pada pikiran-pikiran bahwa negara yang akan dibangun ini, memiliki keragaman di berbagai macam kehidupan, seperti budaya itu sendiri, suku, agama, adat istiadat tetapi tetap berada dalam ikatan kesatuan (*unity in diversity*). Implementasi diwadahi melalui mekanisme sila keempat Pancasila, permusyawaratan/perwakilan.<sup>166</sup>

Dalam rangka mewujudkan makna perwakilan dalam sila keempat maka pemilihan umum merupakan sarana bagi masyarakat untuk ikut berpartisipasi dalam memberikan suaranya guna memilih wakil rakyat, serta merupakan bukti adanya upaya untuk mewujudkan demokrasi. Pemilu adalah arena kompetisi menang atau kalahnya suatu kandidat akan ditentukan oleh rakyat dengan menggunakan mekanisme pemungutan suara. Rakyat memberikan mandat kepada penyelenggara kekuasaan negara selain residen dan wakil presiden, seperti Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Semua anggota DPR dan DPD dipilih melalui pemilihan umum.

Menentukan pilihan dalam pemilu merupakan hak setiap warga negara. Sebagai instrumen yang sangat penting dalam rangka untuk memilih dan ikut menentukan para wakil rakyat sekaligus pemimpin rakyat yang akan duduk dalam

---

<sup>165</sup> Darji Darmodiharjo, *Op.Cit*, Hal 19

<sup>166</sup> *Ibid.*, Hal 23

pemerintahan, pemilu memberikan kesempatan bagi warga negara untuk memilih pejabat-pejabat pemerintah yang benar-benar dianggap mampu untuk mengaspirasikan kehendak mereka.<sup>167</sup> Para wakil-wakil rakyat yang duduk di dalam lembaga perwakilan rakyat atau biasa juga disebut parlemen. Para wakil-wakil rakyat tersebut bertindak atas nama rakyat dan merekalah yang kemudian menentukan corak dan jalannya pemerintahan suatu negara, serta tujuan apa yang hendak dicapai baik dalam jangka waktu yang pendek maupun dalam waktu yang panjang. Hal seperti yang dikatakan Rousseau sebagai pelaksanaan kedaulatan rakyat melalui kehendak hukum (*volunte generale*).<sup>168</sup> Agar wakil-wakil rakyat itu benar-benar dapat bertindak atas nama rakyat maka wakil-wakil rakyat itu harus ditentukan oleh rakyat sendiri, yaitu melalui suatu mekanisme yang dinamakan pemilu (*general election*) yang merupakan pelaksanaan kehendak seluruh rakyat secara politik (*volunte de tous*).

Untuk menghasilkan pemilu yang benar-benar kontributif bagi transformasi kedaulatan rakyat ke dalam kekuasaan, keterlibatan masyarakat dalam proses pemilu memegang peranan penting. Keterlibatan itu dapat dimulai sejak memastikan dirinya terdaftar sebagai pemilih, meneliti dan mempelajari para calon, mengikuti dan mengawasi pelaksanaan kampanye, melaporkan pelanggaran penyelenggaraan, dan peserta, mencari banyak tahu tentang calon pemimpin atau wakil yang akan dipilihnya, memberikan suara pada hari pemungutan suara, serta menjaga dan mengawal suara yang telah diberikannya berdasarkan hasil suara

---

<sup>167</sup> Muhadam Labolo dan Teguh Ilham, *Partai Politik Dan Sistem Pemilihan Umum Di Indonesia Teori, Konsep dan Isu Strategis*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2015. Hal 45

<sup>168</sup> Jean Jacques Rousseau, *Du Contract Social (Perjanjian Sosial)*, Visimedia, Jakarta, 2009. Hal 46

murni di TPS, sampai ke tempat penghitungan suara akhir. Dari hasil perhitungan suara akhir itu, akan diketahui perjalanan akhir pemilu, yaitu keterpilihan secara demokratis seseorang menjadi wakil rakyat atau menjadi pemimpin yang akan membawa aspirasi ke dalam kebijakan dan keputusan-keputusan pemerintah yang akan dijalankan kemudian.

Dengan cara itu, kedekatan pemilu dengan prinsip perwujudan kedaulatan rakyat, menjadi tercemin melalui mereka yang terpilih sebagai wakil rakyat. Pemilu merupakan sarana mengubah konsep kedaulatan rakyat yang abstrak menjadi hal yang konkret, yaitu orang-orang yang dihasilkan dari pemilu adalah mereka yang mewakili rakyat dan bekerja untuk dan atas nama rakyat.<sup>169</sup> Karena itu, pemilu adalah cara menghasilkan pemimpin yang melibatkan sebanyak-banyak orang, sekaligus merupakan gerbang perubahan untuk mengantar rakyat melahirkan pemimpin yang memiliki kemampuan untuk menyusun kebijakan yang tepat, untuk perbaikan nasib rakyat secara bersama-sama. Pada akhirnya pemilu adalah sarana pergantian kepemimpinan secara damai, yang sepatutnya dikawal secara ketat keterlibatan aktif masyarakat dalam seluruh tahapan pemilu.<sup>170</sup>

Melalui pemilu rakyat menilai kinerja pejabat yang telah mereka pilih sebelumnya dan menghukumnya dengan cara tidak memilihnya pada pemilu berikutnya jika kinerja selama menjadi pejabat dinilai buruk. Dengan demikian, para pemimpin rakyat yang menjadi anggota badan legislatif maupun yang menduduki jabatan eksekutif diseleksi dan diawasi sendiri oleh rakyat. Wakil rakyat yang dihasilkan dari pemilu diharapkan mampu untuk mempresentasikan

<sup>169</sup> <https://panatupemilu.org/pemilu-da-demokrasi>, diunduh 18 Januari 2021

<sup>170</sup> Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

suara rakyat. Selain untuk menghasilkan pemerintahan yang representatif dan bertanggung jawab, pemilu juga digunakan sebagai parameter penting dari proses transisi menuju konsolidasi demokrasi seperti yang sudah dijelaskan sebelumnya. Dengan demikian, pemilu yang dilaksanakan haruslah merupakan cerminan dari pelaksanaan demokrasi dengan baik sehingga dapat dikatakan “*democracy as the only game town*”.

Menurut Jimly, melaksanakan kedaulatan rakyat, oleh rakyat dilakukan dengan cara (turut) menentukan sesuatu kebijakan kenegaraan tertentu yang dapat dilakukan sewaktu-waktu menurut tata cara tertentu. Cara ini dapat dilakukan secara tidak langsung melalui perwakilan (*representative democracy*) atau secara langsung (*direct democracy*). Dalam hal perwujudan kedaulatan rakyat secara tidak langsung dapat ditemukan dalam pembentukan undang-undang yang ditetapkan dengan persetujuan antara Pemerintah dan para wakil rakyat di DPR. Artinya dalam hal ini, rakyat berdaulat ikut menentukan melalui perantaraan wakil-wakilnya di DPR. Sedangkan penyaluran kedaulatan rakyat secara langsung dilakukan untuk memilih wakil-wakil rakyat dan juga untuk memilih para pejabat publik tertentu yang akan memegang tampuk kepemimpinan dalam rangka melaksanakan tugas-tugas pemerintahan Eksekutif, baik pada tingkat pusat, Provinsi, maupun Kabupaten atau Kota, diadakan pemilu secara berkala, yaitu setiap lima tahun sekali.<sup>171</sup>

Pemilu perlu diselenggarakan secara berkala dikarenakan oleh beberapa sebab. *Pertama*, pendapat atau aspirasi rakyat mengenai berbagai aspek kehidupan

---

<sup>171</sup> Jimly Asshiddiqie *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, PT. Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 2007. Hal 739

bersama dalam masyarakat bersifat dinamis, dan berkembang dari waktu ke waktu. Dalam jangka waktu tertentu, dapat saja terjadi bahwa sebagian besar rakyat berubah pendapatnya mengenai suatu kebijakan negara. *Kedua*, di samping pendapat rakyat dapat berubah dari waktu ke waktu, kondisi kehidupan bersama dalam masyarakat dapat pula berubah, baik karena dinamika dunia internasional maupun karena faktor dalam negeri sendiri, baik faktor internal manusia maupun karena faktor eksternal manusia.<sup>172</sup> *Ketiga*, perubahan-perubahan aspirasi dan pendapat rakyat juga dapat dimungkinkan terjadi karena penambahan jumlah penduduk dan rakyat yang dewasa. Mereka itu, terutama para pemilih baru (*new voters*) atau pemilih pemula, belum tentu mempunyai sikap yang sama dengan orang tua mereka sendiri. Lagi pula, *keempat* pemilihan umum perlu diadakan secara teratur untuk menjamin terjadinya pergantian kepemimpinan negara, baik di cabang kekuasaan eksekutif maupun legislatif.<sup>173</sup>

Untuk menjamin siklus kekuasaan yang bersifat teratur itu mekanisme pemilu yang diselenggarakan secara berkala sehingga demokrasi dapat terjamin, dan pemerintahan yang sungguh-sungguh mangabdi kepada kepentingan seluruh rakyat dapat benar-benar bekerja efektif dan efisien. Dengan adanya jaminan sistem demokrasi yang beraturan demikian itulah kesejahteraan dan keadilan dapat diwujudkan dengan sebaik-baiknya. Di samping itu, untuk memberi kesempatan kepada rakyat, baik mereka yang sudah pernah memilih maupun para pemilih pemula itu untuk turut menentukan kebijakan kenegaraan dan pemerintahan, maka pemilihan umum itu harus dilaksanakan secara berkala atau

---

<sup>172</sup> Jimly Asshiddiqie, *Op.Cit.* Hal 414

<sup>173</sup> *Ibid.*, Hal 415

periodik dalam waktu-waktu tertentu. Untuk itu, ada negara yang menentukan bahwa pemilihan umum dilaksanakan sekali dalam lima tahun seperti Republik Indonesia, dan ada pula negara seperti Amerika Serikat yang menentukan pemilihan Presiden dan Wakil Presidennya dalam jangka waktu empat tahun sekali. Selain itu, negara-negara yang menganut sistem pemerintahan parlementer, pemilihan umum itu dapat pula diselenggarakan lebih kerap lagi sesuai dengan kebutuhan.<sup>174</sup>

Kegiatan pemilu juga merupakan salah satu sarana penyalur hak asasi warga negara yang sangat prinsipil. Oleh karena itu, dalam rangka pelaksanaan hak-hak asasi warga negara adalah keharusan bagi pemerintah untuk menjamin terlaksananya penyelenggaraan pemilu sesuai dengan jadwal ketatanegaraan yang telah ditentukan. Sesuai dengan prinsip kedaulatan rakyat di mana rakyatlah yang berdaulat, semua aspek penyelenggaraan pemilu itu sendiri harus juga dikembalikan kepada rakyat untuk menentukannya. Adalah pelanggaran terhadap hak-hak asasi apabila pemerintah tidak menjamin terselenggaranya pemilihan umum, memperlambat penyelenggaraan pemilihan umum tanpa persetujuan para wakil rakyat, ataupun tidak melakukan apa-apa sehingga pemilihan umum tidak terselenggara sebagaimana mestinya.<sup>175</sup>

Dalam perspektif politik sekurangnya ada tiga fungsi dalam pemilu, yakni fungsi keterwakilan, fungsi integrasi, dan fungsi mayoritas. Fungsi keterwakilan merupakan urgensi di negara demokrasi baru dalam beberapa pemilu. Fungsi integrasi menjadi kebutuhan negara yang mengonsolidasikan demokrasi. Dan,

---

<sup>174</sup> *Ibid.*, Hal 415

<sup>175</sup> *Ibid.*, Hal 416

fungsi mayoritas merupakan kewajiban bagi negara yang hendak mempertahankan stabilitas dan pemerintahan.<sup>176</sup> Sistem demokrasi modern menghendaki pemilu tidak hanya diselenggarakan secara ritual suksesi kepemimpinan semata. Lebih dari itu, pemilu diharapkan benar-benar menjadi aktualisasi dan manifestasi kedaulatan rakyat. Dalam rangka menjunjung tinggi kedaulatan rakyat tersebut, penyelenggaraan pemilu harus didasarkan pada prinsip *free and fair election* (bebas dan adil). Prinsip *free and fair election* telah menjadi pedoman negara-negara demokrasi modern dalam penyelenggaraan pemilu beberapa dekade terakhir.<sup>177</sup>

Menurut Khairul Fahmi, pemilu memiliki prinsip-prinsip setidaknya ada empat, yaitu: kebebasan, kesamaan/kesetaraan, suara mayoritas dan pertanggungjawaban. Dua prinsip pertama lebih sebagai esensi kedaulatan rakyat (prinsip esensial) dan dua prinsip kedua merupakan produser pelaksanaan kedaulatan rakyat (prinsip prosedural). Kebebasan yang dimaksud di sini bukanlah kebebasan sebagaimana konsep awal lahirnya ide kebebasan yang bermakna ketiadaan ikatan apa-apa. Melainkan kebebasan dalam hubungannya dengan batasan-batasan konstitusional dan hukum. Oleh karena itu, setiap warga negara haruslah diberikan kebebasan politik karena kebebasan merupakan ketenangan jiwa yang timbul dari prinsip bahwa masing-masing orang dijamin keamanannya. Prinsip persamaan atau kesetaraan, prinsip ini tidak dapat dipisahkan dari prinsip kebebasan. Dengan prinsip kebebasan, berarti setiap manusia merdeka untuk mengapresiasi kebebasannya. Dengan demikian,

---

<sup>176</sup> Joko J. Prihatmoko, *Op.Cit.* Hal 18

<sup>177</sup> Ni'matul Huda, M. Imam Nasef, *Penataan Demokrasi & Pemilu Di Indonesia Pasca Demokrasi*, Kencana, Jakarta, 2017. Hal 51

semua individu mempunyai nilai politik yang sama dan bahwa setiap orang mempunyai tuntutan yang sama atas kebebasannya.<sup>178</sup>

Prinsip persamaan atau kesetaraan dalam konteks politik di implementasikan dalam konsep “*one man one vote one value*”. Dalam konsep ini, tidak ada bedanya kualitas satu suara seorang pengusaha dan profesor dengan kualitas satu suara seorang pedagang kaki lima dan seorang mahasiswa yang bodoh. Prinsip suara mayoritas merupakan konsekuensi dari prinsip kebebasan dan kesamaan/kesetaraan. Prinsip suara mayoritas akan mengaktualisasikan prinsip kebebasan dan kesetaraan. Di mana pun demokrasi berada, maka kebebasan dan kesamaan hak politik akhirnya dimanifestasikan ke dalam pilihan politik melalui prosedur suara rakyat yang diukur secara kualitatif dan aktualisasi melalui voting. Mengukuhkan pendapat tersebut, Kelsen mengatakan bahwa karena kebebasan politik berarti kesesuaian antara kehendak individu dengan kehendak kelompok (umum) yang dinyatakan dalam tata sosial, maka prinsip mayoritaslah yang menjamin derajat kebebasan politik tertinggi yang mungkin diperoleh di tengah masyarakat.

Secara sederhana, kedaulatan suara mayoritas dapat dipahami sebagai kedaulatan rakyat yang ditentukan pengaruh keabsahan pengambilan keputusan politiknya oleh suara mayoritas melalui pemilihan yang bebas dan adil. Prinsip pertanggungjawaban dalam konsep kedaulatan rakyat, rakyatlah yang memberikan kekuasaan kepada pihak-pihak yang dipercaya untuk menyelenggarakan negara, baik itu legislatif maupun eksekutif. Oleh karena

---

<sup>178</sup> Khairul Fahmi, *Op.Cit.* Hal 37

kekuasaan diberikan oleh rakyat, maka pemerintah harus bertanggungjawab kepada rakyat. Pertanggungjawaban atau akuntabilitas secara sederhana dapat dipahami sebagai pertanggungjawaban pejabat publik terhadap rakyat yang telah memberinya mandat untuk mengurus berbagai urusan dan kepentingan mereka.<sup>179</sup>

Dengan berbagai teori yang membahas hubungan antara rakyat dan wakil rakyat sebagai pelaksanaan bentuk kedaulatan rakyat yang diuraikan di atas, maka dapat disimpulkan bahwa negara Indonesia yang dikehendaki oleh para pendiri bangsa, dalam hal pelaksanaan kedaulatan rakyat menganut demokrasi langsung dan demokrasi perwakilan. Penyalur kedaulatan rakyat secara langsung dilakukan melalui pemilu untuk memilih wakil rakyat, baik yang berada di pusat maupun daerah. Sedang penyalur kedaulatan secara tidak langsung yaitu melalui sistem perwakilan. Baik demokrasi dengan model langsung maupun perwakilan, secara substantif memiliki dasar teoritik, dan merupakan pilihan berdasarkan kondisi sosial, politik tiap negara. Dan Indonesia dengan prinsip masyarakat kolektif memilih menggunakan dua model langsung dan perwakilan.

Mekanisme perwakilan (*representatives democracy*) ini merupakan cara mempertahankan kedaulatan rakyat atau demokrasi dalam karakter negara bangsa yang menjadi kecenderungan negara-negara “modern” atau negara dengan ciri-ciri berkali lipat secara territorial dan rakyatnya, serta heterogenitas urusan negara dan kemasyarakatan, dibandingkan dengan konsep negara kota zaman Yunani yang kecil, rakyat sedikit, dan urusan negara dan kemasyarakatan yang sederhana,

---

<sup>179</sup> *Ibid.*, Hal 42

sebagai “cikal bakal” pemerintahan diselenggarakan dengan cara-cara demokrasi. Itulah sebabnya dalam rangka mempertemukan keduanya demokrasi dan negara bangsa-mekanisme yang di jumpai dalam sila keempat Pancasila merupakan mekanisme demokrasi Pancasila model Indonesia, dilakukan dengan dua prinsip pokok yaitu “musyawarah” dan “perwakilan”.

Dalam mewujudkan konsep perwakilan yang sesuai dengan kehendak rakyat maka peserta pemilu itu dapat bersifat kelembagaan atau perseorangan calon wakil rakyat. Peserta pemilihan umum merupakan perseorangan apabila yang dicalonkan adalah bersifat pribadi. Akan tetapi meskipun calon itu bersifat pribadi, biasanya mesin politik untuk mendukung pencalonan dan kampanye tetap diperlukan yang bersifat kelembagaan. Kelembagaan yang dimaksud itulah yang biasanya disebut partai politik, yaitu organisasi yang secara sengaja dibentuk untuk tujuan-tujuan yang bersifat politik, seperti untuk kepentingan rekrutmen politik dan komunikasi politik dan sebagainya.

Oleh karena itu, sistem demokrasi atau paham kedaulatan rakyat dewasa ini selalu terkait dengan pemilihan umum dan partai politik. Dan bahkan terkadang melalui pelaksanaan pemilihan umum dan keberadaan partai politik suatu negara dapat ditentukan pula negara tersebut sudah demokrasi atau tidak. Ketentuan Pasal 1 Ayat (2) UUD 1945 yang jelas menyatakan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut ketentuan UUD berimplikasi pada sebuah supremasi konstitusi dimana pelaksanaan kedaulatan rakyat haruslah sesuai dengan ketentuan-ketentuan pada UUD.

Begitu pentingnya kedudukan partai politik, sering dikatakan pula, tidak ada demokrasi tanpa kehadiran partai politik di dalamnya, walaupun demikian perlu segera digaris bawahi, pertama, sistem demokrasi hanya bisa bekerja apabila partai politik juga bekerja dalam kerangka suatu sistem kepartaian yang mendukung dan memungkinkan demokrasi bekerja. Kedua, tidak semua partai politik bisa memberikan kontribusi positif bagi perkembangan demokrasi. Samuel P. Huntington misalnya, menggaris bawahi bahwa hanya partai-partai yang kuat dan terinstitusionalisasi yang menjanjikan terbangunnya demokrasi yang lebih baik. Ketiga, demokrasi tidak semata-mata identik dengan jumlah partai politik, seolah-olah semakin banyak jumlah partai politik maka suatu negara semakin demokratis.<sup>180</sup>

Perihal pemilu dan partai politik, berbeda dengan sebelum dilakukannya perubahan, UUD 1945 hasil perubahan kini lebih jelas memuat ketentuan mengenai kedua hal tersebut. Bab VIIB pada UUD 1945 memuat 1 pasal dengan kandungan 6 ayat yang mengatur ketentuan mengenai pemilihan umum dan terkandung juga mengenai partai politik. Ketentuan ini memuat aturan-aturan umum mengenai pemilihan umum yang pengaturan lebih rincinya diamanatkan dengan pembentukan undang-undang.<sup>181</sup> Sedangkan ketentuan mengenai kehadiran partai politik dilihat dari keberadaan Pasal 22E Ayat (3) yang menentukan bahwa yang menjadi peserta pemilu untuk memilih anggota Dewan

---

<sup>180</sup> Lucky Sandra Amalia, *Partai dan Sistem Kepartaian Era Reformasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2017. Hal 184

<sup>181</sup> Bab VIIB UUD 1945.

Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik.<sup>182</sup>

Hal serupa juga diatur dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu sebagai bentuk melaksanakan UUD NRI 1945 sebagaimana dalam Pasal 173 ayat (2) yang berbunyi Partai politik dapat menjadi peserta pemilu setelah memenuhi persyaratan:

- a. berstatus badan hukum sesuai dengan undang-undang
- b. memiliki kepengurusan di sejumlah provinsi;
- c. memiliki kepengurusan di 75% (tujuh puluh lima persen), jumlah kabupaten/kota di provinsi yang bersangkutan;
- d. memiliki kepengurusan jumlah kecamatan 50% (lima puluh persen) kabupaten/kota yang bersangkutan; :
- e. menyertakan paling sedikit 30% (tiga puluh persen) keterwakilan perempuan pada kepengurusan partai politik tingkat pusat;
- f. memiliki anggota sekurang-kurangnya 1.000 (seribu) orang atau 1/1.000 (satu perseribu) dari jumlah Penduduk pada kepengurusan partai politik sebagaimana dimaksud pada huruf c yang dibuktikan dengan kepemilikan kartu tanda anggota;
- g. mempunyai kantor tetap untuk kepengurusan pada tingkatan pusat, provinsi, dan kabupaten/kota sampai tahapan terakhir Pemilu;
- h. menggunakan nama, lambang, dan tanda gambar partai politik kepada KPU; dan
- i. menyertakan nomor rekening dana kampanye Pemilu atas nama partai politik kepada KPU.

Selain partai politik dalam rangka mewujudkan pemilu yang demokratis, diperlukan sebuah sistem yang mendukung ke arah tersebut. Setiap negara memiliki sistem pemilu yang berbeda-beda. Perbedaan tersebut diakibatkan oleh berbedanya sistem kepartaian, kondisi politik dan sosial masyarakat, jumlah penduduk, jenis sistem politik, dan lain sebagainya. Sebab itu, pilihan atas sebuah sistem pemilihan umum menjadi perdebatan sengit dan tidak pernah selesai di

---

<sup>182</sup> Pasal 22E Ayat (3) UUD 1945.

kalangan partai politik karena sistem senantiasa menyesuaikan dengan perubahan yang terjadi dalam suatu negara.

Sistem pemilu sangat penting terutama dalam menetapkan berbagai hal yang terkait dengan proses dan hasil pemilu. Setidaknya terdapat empat unsur mutlak dan dua unsur pilihan dalam sistem pemilu. Adapun 4 (empat) unsur mutlak tersebut dikatakan sangat esensial dalam menentukan pemberian suara dan konvensi suara menjadi kursi, yaitu pertama, besaran daerah pemilihan (*district magnitude*) yang mencakup lingkup daerah pemilihan, prinsip yang mendasari alokasi kursi, dan jumlah kursi yang diperebutkan. Kedua, peserta pemilu dan pola pencalonan yang tidak hanya menyangkut kategori peserta (parpol dan/atau perseorangan) tetapi juga tentang mekanisme penetapan peserta pemilu. Selanjutnya unsur ini terkait dengan sistem pemilu apakah menggunakan sistem daftar tertutup (*close list system*) atau sistem daftar terbuka (*open list system*) yang kemudian berimbang apakah sistem tersebut mengarah kepada kebijakan representasi kelompok minoritas atau tidak.<sup>183</sup>

Di Indonesia sesudah amandemen UUD 1945 perumusan konsep pemilu menggunakan sistem proporsional terbuka. Berdasarkan hasil penelitian sistem proporsional terbuka resmi diterapkan pada pemilu 2004 sampai dengan 2019 dengan variasi berbeda. Perbedaan terletak pada metode perhitungan suara dimana pemilu 2004-2014 menggunakan metode *kuota hare* dengan rincian pemilu 2004 menggunakan metode *kuota hare* dengan sistem *opened list* Pembagian kursi dilakukan dengan cara: pertama menghitung perolehan suara sah partai politik di

---

<sup>183</sup> Fajlurrahman Jurdi, *Op.Cit.* Hal 122

masing-masing daerah pemilihan. Kedua, menghitung angka kuota (BPP). Ketiga, menetapkan perolehan kursi masing-masing partai politik di daerah pemilihan melalui 2 tahap sebagai berikut: Pembagian kursi tahap pertama, dilakukan dengan memberikan kursi kepada partai politik yang memperoleh suara sama dengan atau melebihi BPP dengan kemungkinan terdapat sisa suara yang akan diperhitungkan pada tahap berikutnya.<sup>184</sup>

Pemilu 2009 memiliki wacana menerapkan metode *kuota hare* dengan sistem *opened list* dengan dalil seorang caleg dikatakan terpilih apabila memenuhi 30% dari BPP. Namun, hal ini dibatalkan oleh putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008 karena bertentangan dengan UUD NRI 1945. Sehingga diterapkan metode konversi suara *kuota hare* paling rumit dibandingkan Pemilu-pemilu sebelumnya, karena menggabungkan antara pembagian kursi di tingkat Dapil dan pembagian sisa kursi di tingkat supra-dapil (provinsi), serta menerapkan ambang batas 50% BPP dalam pembagian kursi tahap 2. Pemilu 2014 kembali dilakukan perubahan, dengan mengembalikan metode konversi sebagaimana pemilu 2004. Pemilu 2019 menggunakan metode konversi suara *sainte lague*, metode ini lebih sederhana, karena kursi dibagi berdasarkan urutan perolehan suara terbanyak partai politik setelah dilakukan pembagian berdasarkan bilangan pembagi ganjil.

Perhitungan dengan metode *kuota hare* menguntungkan partai-partai kecil dan menengah untuk mendapatkan kursi melalui sisa suara sedangkan metode perhitungan *sainte lague* tidak menguntungkan partai-partai kecil ataupun

---

<sup>184</sup> Ahsanul Minan, *Evaluasi Pemilu 2019: Problem Proporsionalitas Hasil Pemilu 2019*, Jurnal Pengawasan Pemilu I Bawaslu DKI Jakarta. Hal 25

menengah karena lebih mengemukakan keadilan bagi setiap partai politik dalam memperoleh suara dan alokasi kursi. Perumusan konsep pemilu dengan sistem proporsional terbuka setelah amandemen UUD 1945 sudah terlaksana dengan beberapa indikator:

1. Pemilu dilaksanakan menggunakan asas langsung, umum, bebas, rahasia serta jujur dan adil;
2. Sistem proporsional terbuka mengakomodir suara rakyat, rakyat dapat menentukan wakil yang dikehendakinya karena dalam sistem ini caleg pemenang ditentukan berdasarkan suara terbanyak;
3. Menampilkan partai pemenang pemilu yang bervariasi, hal ini menandakan bahwa partai politik mampu bersaing satu dengan yang lain untuk memperebutkan suara terbanyak.

Meskipun konsep pemilu ini sudah terlaksana tetap saja penerapan sistem proporsional terbuka memiliki kelemahan yaitu praktek politik uang bukan lagi menjadi rahasia umum. Imbas yang paling mengesankan dari praktek politik uang adalah suksesnya para elit menularkan kebiasaan buruk tersebut. Dikatakan sukses karena praktek tersebut sudah mewabah di masyarakat sehingga dalam beberapa hal masyarakat kita sangat tergantung kepada uang. Terutama ketika mereka harus ikut berpartisipasi dalam politik. Lebih tragis lagi masyarakat sampai tidak mau memberikan suara kalau mereka tidak diberi uang atau bantuan-bantuan yang lain.<sup>185</sup> Penulis menilai praktek politik uang yang semakin marak adalah akibat dari ketidakdewasaan caleg dalam berpolitik. Hal ini terjadi karena *open*

---

<sup>185</sup> <https://news.detik.com/opini/d-1083642/politik-uang-dan-uang-politik->

rekrutmen yang dilakukan partai politik tidak mendahulukan kemampuan akademis caleg yang akan di usulkan melainkan melihat kemampuan caleg dari segi materi dan popularitas dalam meningkatkan elektabilitas partai. Jika caleg yang diusulkan memiliki popularitas dan tidak awan dimata publik maka kemungkinan meraih kemenangan itu sangat besar sebagaimana kita lihat kondisi saat ini di DPR diwarnai oleh para selebritis seperti Krisdayanti, Mulan Jameela dan sebagainya. Seharusnya partai politik dalam merekrut caleg yang akan diusulkan lebih mendahulukan kemampuan akademis caleg dalam berpolitik karena DPR adalah perpanjangan tangan rakyat yang menyalurkan aspirasi rakyat. Dengan kondisi yang demikian partai politik harus berbenah dalam mengusulkan caleg setidaknya lebih mendahulukan orang yang memiliki kemampuan politik atau minimal telah menjadi kader partai selama 3 tahun dengan demikian anggota DPR dapat mewujudkan kehendak rakyat.

Kemudian, caleg menggunakan nomor urut sebaiknya ditiadakan karena dapat mempengaruhi pemilih dalam menentukan pilihannya. Pemilih lebih terfokus kepada nomor urut karena pada saat kampanye caleg lebih menekankan untuk memilih nomor urutnya sehingga pemilih tidak mengetahui nama caleg yang akan dipilihnya. Selain itu, kelemahan lainnya caleg terpilih diberhentikan oleh partai politik menjadi fenomena baru setelah amandemen UUD 1945 ini. Sebagaimana kasus yang terjadi pada tahun 2019, hal ini dapat dilihat dalam tabel ini:

**Tabel III.11**

**Calon Legislatif Terpilih Peraih Suara Terbanyak dan Gagal Dilantik  
Sebagai Wakil Rakyat Hasil Pemilu Legislatif DPR RI Tahun 2019**

No.	Dapil	Partai Politik	Peraih Suara Terbanyak Nomor		Digantikan Peraih Suara Terbanyak Nomor	
1.	Jawa Barat XI	Gerindra	3	Erwin Luthfi	5	Mulan Jameela
			4	Fahrul Rozi		
2.	Jawa Tengah I	Gerindra	1	SigitIbnugroho Sarasprono	2	Sugiono
3.	Jawa Timur XI	Gerindra	1	Moh. Nizar Zohro	2	R. Imron Amin
4.	Kalbar I	Gerindra	1	Yusid Toyib	2	Katherine A Oe
5.	Papua	Gerindra	1	Steven Abraham	2	Yan Permenas M
6.	Kalbar I	PDI-P	1	G Micheal Jen0	7	Maria Lestari
			2	Alexius Akim		

Sumber: Dihimpun Nur Hidayat Sardini Tahun 2020

Pada tabel III.10 di atas terlihat bahwasannya Partai Gerindra memang sempat menarik perhatian dengan mengganti sejumlah caleg terpilih. Misalnya, di DPR mereka mengganti Erwin Luthfi (dapil Jawa Barat XI), Steven Abraham (dapil Papua), Sigit Ibnugroho (dapil Jawa Tengah I), dan Yusid Toyib (Kalimantan Barat I). Mereka dinyatakan tidak memenuhi persyaratan sebagai caleg terpilih karena telah dipecat dari partai. Erwin digantikan Mulan Jameela di dapil Jawa Barat XI. Bahkan, Mulan melangkahi dua caleg sekaligus. Selain Erwin Luthfi, Mulan menggeser Fahrul Rozi yang meraih suara terbanyak keempat. Erwin maupun Fahrul diberhentikan sebagai anggota Gerindra. Sementara itu, Steven Abraham digantikan Yan Permenas Mendes, Sigit Ibnugroho digeser Sugiono, dan Yusid Toyib digantikan Katherine.

Selain Gerindra, PDIP di dapil Kalimantan Barat I caleg terpilih adalah bernama Alexius Akim. Namun, Alexius ternyata sudah menyatakan mundur dari

pencalegkan sebelum 17 April lalu. Penggantinya seharusnya caleg dengan suara terbanyak ketiga bernama Michael Jeno. Namun, yang bersangkutan ternyata telah dijatuhi sanksi pemecatan karena melanggar kode etik oleh DPP PDIP. Dengan demikian, yang menduduki kursi adalah caleg pemilik suara terbanyak berikutnya bernama Maria Lestari.

Penulis menilai adanya pemberhentian caleg terpilih yang dilakukan partai politik merupakan akibat dari ketidaktegasan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum mengatur syarat caleg terpilih dapat diganti oleh caleg lain. Sebagaimana dalam Pasal 426 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum diatur lima hal yang memungkinkan seorang caleg terpilih diganti oleh caleg lain. *Pertama*, jika caleg meninggal dunia. *Kedua*, jika caleg terpilih mengundurkan diri. *Ketiga*, jika caleg tidak memenuhi syarat menjadi anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, DPRD kabupaten/Kota. *Keempat*, jika caleg terbukti melakukan tindak pidana berupa politik uang atau pemalsuan dokumen. *Kelima*, jika caleg terbukti melakukan pelanggaran larangan kampanye. Lima hal yang diatur diatas masih bersifat umum, sedangkan pemberhentian caleg terpilih yang belum dilantik oleh partai politik bersifat khusus. Ketidaktegasan ini membuat partai politik sewenang-wenang mengganti caleg terpilih dengan dalil telah melakukan pelanggaran terhadap internal partai. Kesewenangan partai politik ini mencederai hak politik caleg terpilih, mengkhianati kedaulatan rakyat

dan juga memporak-porandakan sistem pemilu proporsional terbuka yang dianut Indonesia.<sup>186</sup>

Lebih lanjut Nur Hidayat Sardini, Dosen Fakultas Ilmu Sosial di Ilmu Politik Universitas Diponegoro sekaligus demisioner Ketua BAWASLU menuturkan pada tahun 2019 ini rincian kasus caleg terpilih gagal dilantik berjumlah 6 caleg berasal dari PDIP dan Gerindra. Adapun penyebab dalam kasus ini menurut pendapat saya yaitu pertama, adanya caleg favoritisme dikubu partai sehingga partai ingin mempromosikan caleg yang di favoritkan dengan cara mengesampingkan caleg lain yang terpilih oleh rakyat; kedua, diberhentikan melalui mahkamah partai secara sepihak tidak ada prosedur-prosedur dalam proses pemberhentian ini; ketiga, KPU sebagai lembaga penyelenggara administrasi menindaklanjuti instruksi partai untuk memberhentikan caleg terpilih tanpa adanya klarifikasi diantara dua pihak baik partai maupun caleg terpilih; keempat, peran BAWASLU tidak ada sama sekali padahal ini merupakan tahapan pemilu masuk dalam ranah BAWASLU mengawasi pelaksanaan seluruh proses tahapan pemilu.<sup>187</sup>

Dampak dari kasus ini yaitu Pertama, dapat merusak bangunan sistem pemilu karena di dalam sistem pemilu yang kita anut sangat jelas diatur dalam undang-undang bahwasanya penetapan legislator berdasarkan suara terbanyak sehingga tidak ada hak bagi siapapun untuk mengubah atas apa yang sudah dicantumkan dalam undang-undang. Kedua, kedaulatan rakyat tercederai peranan sistem pemilu ini diharapkan mengkonversi suara rakyat menjadi kursi penyelenggara negara

---

<sup>186</sup> Nur Hidayat Sardini, Dosen Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik di Universitas Diponegoro, Wawancara Tanggal 23 Maret 2021

<sup>187</sup> *Ibid.*,

sesuai dengan apa yang diinginkan oleh rakyat pada saat memilih di TPS tapi harus berbanding terbalik dengan hasil konversi produk KPU sesuai dengan keinginan partai politik; Ketiga, merusak aspek kemanusiaan dari segi hak asasi manusia yaitu hak untuk dipilih, adanya kasus ini akan menciptakan demotivasi sehingga orang tidak lagi memiliki motivasi untuk menjadi politisi yang baik dengan cara yang benar serta merusak tradisi kita berpartai yang mengutamakan aspek kemanusiaan.

Jadi solusi untuk mencegah agar kasus seperti ini agar tidak lagi terulang di masa depan yaitu: Undang-Undang pemilu harus menegaskan larangan disertai sanksi dan ketentuan pidana apabila mengganti nama calon terpilih berdasarkan suara terbanyak yang ditetapkan KPU. Berikutnya KPU perlu ditegaskan dalam Undang-Undang pemilu memiliki tugas dan wewenang hak maupun kewajiban untuk menjadikan perolehan suara sistem pemilu itu jika ditemui permasalahan perlu adanya klarifikasi. BAWASLU harus terlibat sebagai bagian dari sengketa proses dan ketika KPU mendapati permasalahan seperti itu dapat meminta caleg untuk mengajukan proses sengketa dengan jalan mediasi maupun auditifikasi yang mana keputusan hasil sengketa yang dikeluarkan BAWASLU harus dijalankan oleh KPU.<sup>188</sup>

Untuk mewujudkan konsep pemilu dengan sistem proporsional terbuka yang ideal dalam rangka mewujudkan kedaulatan suara pemilih agar kasus caleg terpilih diberhentikan partai tidak terjadi lagi dikemudian hari maka dalam hal ini Pemerintahan dalam artian DPR dan Presiden merevisi Undang-Undang Nomor 7

---

<sup>188</sup> *Ibid.*,

Tahun 2017 tentang Pemilu khususnya pada pasal 426 dengan menambah redaksi syarat-syarat partai politik dapat mengganti caleg terpilih dengan caleg lainnya. Hal ini dilakukan untuk mengawal suara rakyat yang telah menentukan pilihannya melalui mekanisme pemilu dan dapat terwujudnya keadilan bagi caleg terpilih untuk mempertahankan posisinya yang sudah dipilih oleh rakyat sehingga partai politik tidak sewenang-wenang merenggut hak politik caleg terpilih dengan dalil masalah internal partai. Dengan demikian maka eksistensi sistem pemilu proporsional terbuka yang di anut Indonesia tetap terjaga dalam mengimplementasikan kedaulatan rakyat. Penulis juga menilai sistem proporsional terbuka harus tetap dipertahankan karena sistem ini mampu membuka persaingan antar caleg secara *fair* dan partai politik menengah kebawah mampu bersaing untuk mendapatkan kursi wakil rakyat.

Selain itu, penulis juga menilai perlu ada perubahan kewenangan partai politik. Mengingat partai politik memiliki kekuasaan yang sangat besar yaitu *recall* anggotanya yang merupakan wakil rakyat. Padahal sangat jelas bahwa rakyat adalah pemegang kekuasaan tertinggi dalam negara dengan konsep perwakilan dalam arti rakyat memiliki wakil dalam menyampaikan aspirasinya, adapun wakil tersebut adalah parlemen. Di Parlemen sendiri memiliki sistem perwakilan, secara umum terdapat dua model sistem perwakilan yang berkembang dalam praktek bernegara, yaitu sistem satu majelis (kamar) dan sistem dua majelis (kamar) sistem satu kamar biasa juga disebut sebagai *unicameral legislature* dan sistem dua kamar disebut juga *bicameral legislature*. Dalam sistem perwakilan satu kamar (*unicameral*), mengutip pendapat Arend Lijphart, bahwa "*legislative*

*power should be concentrated in a single house or chamber.* Sementara itu, sistem perwakilan dua kamar menunjukkan bahwa dalam satu badan perwakilan terdiri dari dua unsur yang sama-sama menjalankan segala wewenang badan perwakilan.

Dalam UUD 1945, kekuasaan pembentukan Undang-Undang secara normatif merupakan kekuasaan DPR dan Presiden. Sementara itu, DPD diberikan kewenangan dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan daerah. Kewenangan DPD lainnya adalah ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan daerah serta memberikan pertimbangan kepada DPR atas Rancangan Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan Pajak, Pendidikan, dan Agama. Fungsi pengawasan DPD berdasarkan Pasal 22 D ayat (3) UUD 1945 perubahan juga bersifat terbatas dan hasilnya diserahkan sepenuhnya kepada DPR. Hal ini menunjukkan bahwa kewenangan DPD untuk melakukan pengawasan tidak bersifat mandiri. Fungsi pengawasan yang tidak mandiri tersebut juga diperkuat dengan tidak dicantumkannya hak-hak DPD dalam UUD 1945. Hal-hal tersebut mencerminkan bahwa DPD tidak memiliki kewenangan mandiri, melainkan sangat bergantung pada DPR sebagai salah satu pemegang kekuasaan pembentuk UU dan sangat kontras dengan cara pemilihan DPD dengan sistem distrik yang syaratnya lebih berat dari pada DPR dengan sistem proporsional.<sup>189</sup>

Dengan demikian dapat terlihat bahwasanya lembaga legislatif antara DPR dan DPD yang memiliki *power* adalah DPR. DPR merupakan perwakilan partai

---

<sup>189</sup> Satya Arinanto Dkk, *Reformasi Sistem Perwakilan Indonesia*, Jurnal Konstitusi, Vol. I, No. 1, November 2009. Hal 18

politik, yang dimaksud perwakilan politik karena DPR dicalonkan oleh partai politik sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum Pasal 1 angka 27 yang berbunyi: *“Peserta Pemilu adalah partai politik untuk pemilu anggota DPR, anggota DPRD provinsi, anggota DPRD kabupaten/kota, perseorangan untuk pemilu anggota DPD, dan pasangan calon yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik untuk pemilu Presiden dan Wakil Presiden”*.

Keberadaan lembaga perwakilan rakyat dalam negara demokrasi adalah salah satu pilar yang sangat pokok, karena lembaga ini berfungsi untuk mewakili kepentingan-kepentingan rakyat dan sebagai wahana dan sarana untuk mengagregasi dan mengartikulasikan kepentingan rakyat. Mengingat DPR adalah lembaga yang memiliki *power* untuk menyampaikan aspirasi rakyat dibanding DPD. Namun, harapan rakyat agar aspirasinya tersalurkan lewat DPR sedikit kandas karena regulasi partai politik dapat memberhentikan anggota DPR yang dipilih oleh rakyat sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 tahun 2011 tentang partai politik pasal 16 ayat 1 huruf D yang berbunyi *“Anggota Partai Politik diberhentikan keanggotaannya dari Partai Politik apabila melanggar AD dan ART”* dan Ayat (3) berbunyi *“Dalam hal anggota Partai Politik yang diberhentikan adalah anggota lembaga perwakilan rakyat, pemberhentian dari keanggotaan Partai Politik diikuti dengan pemberhentian dari keanggotaan di lembaga perwakilan rakyat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.*

Sistem *recall* anggota legislatif yang duduk di parlemen hanya dapat dilakukan oleh partai politik sehingga masyarakat di dapil nya tidak bisa melakukan apa-apa jika terjadi ketidakpuasan terhadap janji-janji politik masa kampanye, dengan demikian anggota legislatif terpilih cenderung abai terhadap pemilihnya. Penulis menilai *recall* merupakan suatu hal yang mencederai hak-hak konstituen yang telah memilih para wakilnya untuk duduk sebagai anggota di parlemen. Seorang anggota legislatif yang telah duduk di Parlemen merupakan mandat atau legitimasi dari suara rakyat dan bukan dari suara partai politik. Mekanisme *recall* saat ini harus diperbaiki agar suara rakyat yang dipercayakan kepada para wakilnya tidak tergerus oleh kepentingan-kepentingan golongan dan intervensi elite-elite partai politik. Solusi yang dapat dilakukan dengan memberikan hak *recall* oleh konstituen atau *constituent recall*, sehingga masyarakat sebagai konstituen yang telah memberikan mandat dapat mengontrol kinerja wakilnya dan dapat menggantikan jika dianggap tidak lagi dapat mewakili aspirasi para konstituennya.

## BAB IV

### PENUTUP

#### A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan dalam penelitian ini dapat disimpulkan :

1. Bahwa penerapan Sistem Proporsional Terbuka pada Pemilu Legislatif Pasca Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 sebagai berikut :

- a. Pemilu 2004

Pelaksanaan Sistem Proporsional Terbuka dalam pemilu 2004 tidak sepenuhnya dilaksanakan karena masih mensyaratkan adanya BPP 100% untuk menentukan nilai sebuah kursi bagi penetapan calon terpilih, jika tidak ada yang dapat memenuhi nilai BPP 100% maka penentuan kursi kembali kepada sistem nomor urut terkecil, sehingga beberapa pihak menyebutnya dengan istilah “sistem proporsional setengah terbuka”;

- b. Pemilu 2009

Dalam pelaksanaan Pemilu 2009 awalnya kandidat dinyatakan terpilih jika suara yang diperolehnya sekurang-kurangnya 30% dari BPP, Jika tidak ada yang memenuhi 30% (tiga puluh persen) dari BPP, barulah penetapan kandidat terpilih berdasarkan nomor urut. Ketentuan ini tidak sempat dilaksanakan dalam Pemilu 2009 karena telah dibatalkan terlebih dahulu oleh Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor

22-24/PUU-VI/2008 yang diputus pada tanggal 19 Desember 2008, karena dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 atau inkonstitusional sehingga diputus tidak memiliki kekuatan hukum mengikat;

c. Pemilu 2014

Pemilu 2014 dilaksanakan dengan Sistem Proporsional Terbuka dan penentuan pemenang dilakukan dengan sistem suara terbanyak tanpa dipengaruhi oleh nilai BPP. Dalam penentuan kursi untuk kandidat pemenang dihitung dengan menggunakan metode penghitungan sistem *Kuota Hare*;

d. Pemilu 2019

Pemilu tahun 2019 merupakan pemilu serentak pertama dalam sejarah kepemiluan di Indonesia dengan menyediakan 5 pilihan atau 5 kotak sekaligus, yakni, Presiden dan wakil presiden, DPD, DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota. Dasar pelaksanaan pemilu serentak tahun 2019 adalah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013. Pemilihan umum tahun 2019 merubah mekanisme penetapan suara terpilih dari metode *kuota hare* menjadi *sainte league* murni.

2. Bahwa konsep Pemilihan Umum dengan Sistem Proporsional Terbuka yang ideal dalam rangka mewujudkan kedaulatan suara pemilih ;

- a. Dilaksanakan dengan Sistem Proporsional Terbuka murni dengan metode penentuan kursi kandidat terpilih menggunakan metode penghitungan *Sainte League* murni;
- b. Nilai ambang batas parlemen (*Parliamentary Threshold*) rendah;
- c. Dalam rangka menjaga kedaulatan suara pemilih, sistem *recall* kandidat terpilih dilakukan secara ketat dan terbuka serta diawasi oleh penyelenggara pemilu (KPU dan Bawaslu).

#### B. Saran

Berdasarkan kesimpulan di atas, terdapat beberapa saran yang penulis ajukan yaitu sebagai berikut :

1. Kepada DPR dan Pemerintah ;  
Merevisi Undang-Undang Pemilu terkait dengan Sistem Pemilu dan metode konversi suara menjadi kursi. Selain itu, dalam rangka menjaga kedaulatan suara pemilih maka perlu diatur dalam Undang-Undang Pemilu mengenai sistem *recall* caleg terpilih oleh Partai Politik agar dilakukan secara ketat dan terbuka serta diawasi oleh penyelenggara pemilu;
2. Kepada Badan Pengawas Pemilu (BAWASLU) dan Komisi Pemilihan Umum (KPU);
  - a. Melaksanakan Undang-Undang Pemilu dan Undang-Undang terkait lainnya secara profesional dan proporsional untuk menghasilkan pemilu yang berkualitas;

- b. Melaksanakan sosialisasi Undang-Undang pemilu secara berkelanjutan untuk memberikan pendidikan politik yang baik kepada pemilih serta menghasilkan pemilih bijak dan cerdas.



Dokumen ini adalah Arsip Miik :

Perpustakaan Universitas Islam Riau

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku-buku

- Abdul Bari Azed, *"Sistem Pemilihan Umum di Indonesia," Dalam Sistem-Sistem Pemilihan Umum: Suatu Himpunan Pemikiran*, Badan Penerbit FHUI, Jakarta, 2000
- Abdy Yuhana, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945*, Fokus Media, Bandung, 2013
- Afars Gaffar, *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 1999
- Ahmad Suhelmi, *Pemikiran Politik Barat : kajian Sejarah Perkembangan Pemikiran Negara, Masyarakat dan Kekuasaan*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2007
- A. James Reichley (Ed), *Election American Style*, The Brookings Institution, Washington DC, 1987
- Ali Masykur Musa, *Sistem Pemilu: Proporsional Setengah Hati*, Pustaka Indonesia Satu, Jakarta, 2003
- Andrew Ellis, *Memberikan Suara dari Luar Negeri*, Internationall IDEA, Swedia, 2016
- Andrew Reynolds Dkk, *Desain Pemilu Buku Panduan Baru Internasional IDEA*, Terjemahan Noor Cholis, Internasional IDEA, Swedia, 2005
- Andrew Raynold, *Dalam buku Sistem Pemilu*, ACE Project, kerjasama antara International IDEA, United Nation dan International Foundation for Election System, 2009
- Arend Lijphart, *Democracies : Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty One Countries*, Yale University Press, New Haven and London, 1984
- A. Ubaedillah, *Pancasila Demokrasi Dan Pencegahan Korupsi*, Prenada Media Group, Jakarta, 2015
- Budi Juliardi, *Pendidikan Kewarganegaraan*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2014
- Bintan R. Saragih Dan Moh. Kusnadi, *Ilmu Negara*, Edisi Revisi, Cetakan Keempat, Gaya Media Pratama, Jakarta, 2000

- Bryan A. Garner, *Black's Law Dictionary, Eight Edition*, Thompson Reuters, US, 2009. Hal 1570
- Carol C. Gould, *Rethinking Democracy : Freedom and Social Cooperation in Politiucs, Economy, and Society*, atau *Demokrasi Ditinjau Kembali*, Terj. Samodra Wibawa, PT Tiara Wacana, Yogyakarta, 1993
- C.F. Strong, *Modern Political Constitution, ELBS & Jackson Ltd, London*, 1961
- Constantijn Kortman et.al, *Constitutional Law of 10 EU Member States, The 2004 Enlargement*, Kluwer, Deventer, 2006
- Daniel S. Lev, *Islamic Court In Indonesia*, University Of California Press, Berkeley 1972
- Dahlan Thaib, *Implementasi Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945*, Liberty, Yogyakarta, 1993
- Darmawan Harefa dan Fatolosa Hulu, *Demokrasi Pancasila di Era Kemajemukan*, Embrio, Banyumas, 2020
- David Held, *Models of Democracy*, Terj. Abdul Haris , Akbar Tanjung Institute, Jakarta, 2006
- Donald L. Horowitz, "Electoral Systems and Their Goals : A Primer for Decision-Makers", *Paper on James B. Duke Professor of Law and Political Science*, Duke University, Durham, North California, January 2003
- Eka N.A.M. Sihombing, *Politik Hukum*, Enam Media, Binjai, 2020
- Ellydar Chaidir, *Sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia*, Total Media, Yogyakarta, 2008
- Ellydar Chaidir & Sudi Fahmi, *Hukum Perbandingan Konstitusi*, Total Media, Yogyakarta, 2010
- Fajlurrahman Jurdi, *Pengantar Hukum Pemilihan Umum*, Kencana, Jakarta, 2018
- Fernita Darwis, *Pemilihan Spekulatif: Mengungkap Fakta Seputar Pemilu 2009*, Alfabet, Bandung, 2011
- Frans Magnis Suseno, *Etika Politik* , Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1999

- Harun Husein, *Pemilu Indonesia Fakta, Angka, Analisis, Dan Studi Banding*, Perludem, Jakarta, 2014
- Hartati, *Menatap Masa Depan Dewan Perwakilan Daerah*, CV Trisar Mitra Utama, Jambi, 2018
- Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, Russel & Russel, New York, 1973
- Heri Herdianto dan Jumanta Hamdayana, *Cerdas Kritis dan Aktif Berwarganegara*, Erlangga, Jakarta, 2010
- International IDEA, *Melanjutkan Dialog Menuju Reformasi Konstitusi di Indonesia*, International IDEA, Jakarta, 2001
- Ismail Suny, *Mencari Keadilan*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1981
- Januari Sihotang, *Pemilu dalam Transisi Demokrasi Indonesia*, Deepublish, Yogyakarta, 2018
- Jean Jacques Rousseau, *Du Contract Social (Perjanjian Sosial)*, Visimedia, Jakarta, 2009
- Jimly Asshiddiqie, *Islam dan Kedaulatan Rakyat*, Gema Insani Pers, Jakarta, 1999
- \_\_\_\_\_, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Setjen Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, 2006
- \_\_\_\_\_, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Cet 8, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2016
- \_\_\_\_\_, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*, Sekretaris Jendral dan Kepaniteraan MK RI, Cetakan Pertama, Jakarta, 2006
- \_\_\_\_\_, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, PT. Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 2007
- \_\_\_\_\_, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, Sekretaris Jendral & Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006
- John Locke, *Two Treatiest of Government*, The Liberal Arts Press, Inc, Indianapolis, 1952
- \_\_\_\_\_, *The Second Treatise of Government*, The Liberal Arts Press Inc, Indianapolis, 1952

- Joko Prihatmoko, *Mendemokratiskan Pemilu Dari Sistem Sampai Elemen Teknis*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2008
- Kacung Marijan, *Sistem Politik Indonesia; Konsolidasi Demokrasi Pasca Orde Baru*, Kencana, Jakarta, 2012
- Khairul Fahmi, *Pemilihan Umum Dan Kedaulatan Rakyat*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2011
- Khoirul Muslimin, *Buku Ajar Komunikasi Politik*, Unisnu Press, Yogyakarta, 2020
- K.J. Vegger, *Realitas Sosial : Refleksi Filsafat Sosial Atas Hubungan Individu-Masyarakat dalam Cakrawala Sejarah Sosiologi*, PT Gramedia, Jakarta, 1985
- Laurensius Arliman Simbolon, *Lembaga-Lembaga Negara (Di Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945)*, Deepublish, Yogyakarta, 2019
- Leo Agustino, *Perihal Ilmu Politik: Sebuah Bahasan Memahami Ilmu Politik*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2007
- Lili Romli, *Pemilu Era Reformasi Dan Konfigurasi Kekuatan Partai Politik*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2019
- Lucky Sandra Amalia, *Partai dan Sistem Kepartaian Era Reformasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2017
- Mashudi, *Pengertian-Pengertian Dasar Kedudukan Hukum Pemilihan Umum Di Indonesia Menurut Undang-Undang Dasar 1945*, Mandar Maju, Bandung, 1993
- Masykuri Abdillah, *Demokrasi Di Persimpangan Makna; Respon Intelektual Muslim Indonesia Terhadap Konsep Demokrasi 1930-1966*, Tiara Wacana, Yogyakarta, 1999
- Marimin Dkk, *Sistem Informasi Manajemen Sumber Daya Manusia*, Grasindo, Jakarta, 2006
- Marojahan JS Panjaitan, *Politik, Hak Asasi Manusia Dan Demokrasi Dalam Bingkai Negara Kesejahteraan Dan Kebahagiaan Menurut UUD 1945*, Rineka Cipta, Bandung, 2018
- Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka, Jakarta, 2007

- Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, C.V. Sinar Bakti, Jakarta, 1983
- Moh. Mahfud MD, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, 2001
- \_\_\_\_\_, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia, Studi tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan* Rineka Cipta, Jakarta, 2000
- \_\_\_\_\_, *Perkembangan Politik Hukum, Studi tentang Pengaruh Konfigurasi Politik terhadap Produk Hukum di Indonesia*, Disertasi, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 1993
- \_\_\_\_\_, *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, Gama Media, Yogyakarta, 1999
- Muhamad Saleh, *Anomali Kedaulatan Rakyat dalam UUD 1945 Pasca Amandemen*, Yayasan Rumah Peneleh, Jakarta, 2019
- Munir Fuady, *Teori Negara Hukum Modern (Rechstaat)*, Cet 2, PT Refika Aditama, Bandung, 2011
- Ni'matul Huda , M. Imam Nasef, *Penataan Demokrasi & Pemilu di Indonesia Pasca Demokrasi*, Kencana, Jakarta, 2017
- P. Anthonius Sitepu, *Studi Ilmu Politik*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2012
- Parulian Donald, *Menggugat Pemilu*, Pustaka Sinar Harapan, 1997
- Ramlan Surbakti, *Dkk Perencanaan Sistem Pemilu Untuk Pembangunan Tata Politik Demokratis*, Partnership For Governance Indonesia, Jakarta, 2008
- Richard S Katz, *Democracy and Elections*, Oxford University Press, New York, 1997
- Saldi Isra, Khairul Fahmi, *Pemilihan Umum Demokratis Prinsip-Prinsip Dalam Konstitusi Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, 2019
- Shidarta, *Hukum Penalaran dan Penalaran Hukum, Buku 1 Akar Filosofis*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2013
- Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Cetakan III, Universitas Indonesia, Jakarta, 1986

- Soewoto, *Kekuasaan dan Tanggung jawab Presiden Republik Indonesia (Suatu Penelitian Segi-Segi Teoritik dan Yuridik Pertanggungjawaban Kekuasaan)*, Disertasi: Universitas Airlangga, Surabaya, 1990
- Sri Handayani, Fais Yonas Bo'a, *Partai Politik dan Pemilu Dalam Lintasan Sejarah*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2019
- Susilo Suharto, *Kekuasaan Presiden RI dalam Periode Berlakunya UUD 1945*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2006
- Suparto, *Negara Hukum, Demokrasi dan Kekuasaan Kehakiman di Indonesia*, Bina Karya, Jakarta, 2019
- Syamsuddin Haris Dkk, *Pemilu Nasional Serentak 2019*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2016
- Targonski, Rosalie. *Garis Besar Pemerintahan Amerika Serikat*, Kantor Program Informasi Internasional Departemen Luar Negeri Amerika Serikat, Jakarta, 2000
- Teguh Prasetyo, Muhammad, *Filsafat Pemilu Untuk Pemilu Bermartabat*, Nusa Media, Bandung, 2020
- Teguh Prasetyo, *Pemilu dan Etika Penyelenggaraan Pemilu Bermartabat*, Nusa Media, Bandung, 2019
- Titik Triwulan Tutik, *Pemilhan Kepala Daerah Berdasarkan Uu No. 32 Tahun 2004 Dalam Sistem Pemilu Menurut UUD 1945*, Prestasi Pustaka, Jakarta, 2006
- Topo Santoso, Ida Budhiati, *Pemilu di Indonesia Kelembagaan, Pelaksanaan dan Pengawasan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2019
- Uu Nurul Huda, *Hukum Partai Politik Dan Pemilu di Indonesia*, Fokus Media, Bandung, 2018
- United States Information Agency (USIA), *What is Democracy ?*, *English Teaching Forum*, Prentice Hall, New Jersey, 1991

## B. Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

Undang-Undang No. 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013 Pengujian Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden

## C. Jurnal

Didik Sukriono, *Menggagas Sistem Pemilihan Umum Di Indonesia*, Jurnal Konstitusi, Vol. II, No. 1, Juni 2009

Perludem, *Jurnal Pemilu & Demokrasi, Kodifikasi Undang-Undang Pemilu Pemburuan Hukum Pemilu Menuju Pemilu Serentak Nasional Dan Pemilu Serentak Daerah*, Perludem, Jakarta, 2017

Markus H. Simarmata, *Mencari Solusi Terhadap Keraguan Sistem Pemilihan Umum Yang Tepat Di Indonesia*, Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 14. No. 03- September 2017

M. Fadhillah Harnawansyah, “*Dinamika Politik Daerah Dalam Pelaksanaan Sistem Pemilu Umum Legislatif Daerah*”, Syntax Literate : Jurnal Ilmiah Indonesia, Vol. 4, No. 9 September 2019

Miriam, Budiardjo, "*Hak Asasi Manusia Dalam Dimensi Global*", Jurnal Ilmu Politik, Nomor. 10, 1990

Nike K. Rumokoy, *Kedaulatan dan Kekuasaan Dalam UUD 1945 Dalam Pembentukan Hukum Di Indonesia*, Jurnal Hukum Unsrat Vol. XVII/No. 1 (April-Juni 2009)

Satya Arinanto Dkk, *Reformasi Sistem Perwakilan Indonesia*, Jurnal Konstitusi, Vol. I, No. 1, November 2009

Soewoto, "*Kekuasaan Dan Tanggung Jawab Presiden Republik Indonesia (Suatu Penelitian Segi-Segi Teoritik Dan Yuridik Pertanggungjawaban Kekuasaan)*", Disertasi Universitas Airlangga, Surabaya, 1990

Valina Singka Subekti, "*Electoral Law Reform as a Prerequisite to Create Democratization in Indonesia*" (makalah disampaikan pada Seminar "Towards Struktural Reforms for Democratization in Indonesia; Problems and Prospects", Jakarta, 12-14 Agustus 1998

#### **D. Internet**

Harun Husein, *Pergumulan Menuju Proporsional Terbuka*. Teraju-Koran Republika, 15 Mei 2012

[https://www.tatsacheneuberdeutschland.de/id/system/files/download/tatsachen\\_2015\\_ind.pdf](https://www.tatsacheneuberdeutschland.de/id/system/files/download/tatsachen_2015_ind.pdf)

<https://news.detik.com/opini/d-1083642/politik-uang-dan-uang-politik->

<http://news.detik.com/bbcworld/1644202/jermanturunkan-usia-pemilih>

[https://www.bawaslu.go.id/sites/default/files/hasil\\_pengawasan/Laporan%20Pengawasan%20Pileg%202014.pdf](https://www.bawaslu.go.id/sites/default/files/hasil_pengawasan/Laporan%20Pengawasan%20Pileg%202014.pdf)

Rolando Fransiscus Sihombing, <https://news.detik.com/berita/d-4500126/icw-22-anggota-dpr-tersangka-korupsi-sepanjang-2014-2019>

Samuel Tua Parulian Putera Simanjuntak, <https://lk2fhui.law.ui.ac.id/kuota-hare-dan-sainte-lague-dalam-uu-pemilu/>