

Volume 11 Nomor 1 April 2024

# **Jurnal Jendela Hukum**

<https://www.ejournalwiraraja.com/index.php/FH>

P-ISSN : 2355-5831, E-ISSN : 2355-9934

---

## **MEKANISME SISTEM PROPORSIONAL TERBUKA PADA PEMILIHAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DI INDONESIA**

**Feri Abraham<sup>1</sup>. Kukuh Sudarmanto<sup>2</sup>. Urip Giyono<sup>3</sup>.**  
Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Cirebon  
Email : [urip.giyono@umc.ac.id](mailto:urip.giyono@umc.ac.id)

### **ABSTRACT**

*The aim of this research is to analyze the mechanism of the open proportional system in the General Election of the People's Representative Council in Indonesia by referring to Law Number 7 of 2017 concerning General Elections which regulates the open list Proportional Election System, where this system can give rise to a polemic in the struggle for seats. in a very competitive parliament that has the effect of giving birth to an unhealthy model of competition between candidates that only aims to gain as many votes as possible from voters by relying solely on money and popularity. This research method uses normative juridical in answering the problems in this paper. Meanwhile, the results of the research obtained are that an open Proportional System makes it possible for anyone to nominate themselves as members of the legislature. In this system, a person who gets the most votes can take a seat as a member of the People's Representative Council even though the person concerned is at the bottom of the ballot paper.*

**Keywords:** *General Election, Open Proportional System*

### **ABSTRAK**

Tujuan penelitian ini untuk menganalisis bagaimana mekanisme sistem proporsional terbuka pada Pemilihan Umum Dewan Perwakilan Rakyat di Indonesia dengan mengacu pada Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum yang disitu mengatur Sistem Pemilu Proporsional daftar terbuka, dimana sistem tersebut dapat menimbulkan suatu polemik dalam perebutan kursi pada parlemen yang sangat kompetitif sehingga berdampak akan melahirkan model kompetisi antar calon yang tak sehat dan hanya bertujuan meraup suara sebanyak-banyaknya dari pemilih dengan mengandalkan pada uang dan popularitas semata. Metode penelitian ini menggunakan yuridis normatif dalam menjawab permasalahan pada tulisan ini. Sedangkan hasil dari penelitian yang didapat adalah, bahwa Sistem

Proporsional terbuka memungkinkan untuk setiap orang dapat mencalonkan diri sebagai anggota legislatif. Dalam sistem ini seseorang yang mendapatkan suara terbanyak dapat melenggang menduduki kursi anggota Dewan Perwakilan Rakyat walaupun yang bersangkutan berada di nomor urutan paling bawah sekalipun dalam surat suara.

**Kata Kunci :** Pemilihan Umum, Sistem Proporsional Terbuka

## 1. PENDAHULUAN

Menurut Udiyo Basuki<sup>1</sup>Indonesia merupakan salah satu negara yang memegang dan menjalankan asas demokrasi, kedaulatan berada ditangan rakyat. Di dalam *encyclopedia of science*, dan dalam *encyclopedia international*, disebutkan bahwa kedaulatan itu adalah *an individual or group of people, an organ or a group of organs legislates and administers the function of government*, artinya: seseorang atau sekelompok orang, suatu badan atau sekelompok badan yang melegalisasikan dan mengadministrasikan fungsi pemerintahan. Istilah kedaulatan berdasarkan Ensiklopedia Internasional. Salah satu cara untuk merealisasikan asas demokrasi kedaulatan berada ditangan rakyat adalah dengan melaksanakan pemilihan umum secara langsung oleh rakyat Indonesia sendiri untuk memilih pemimpin negara yaitu Presiden dan Wakil Presiden beserta calon Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), serta Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

Pasal 1 ayat 2 Undang- Undang Dasar 1945 dinyatakan dengan tegas bahwa *“kedaulatan ada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”*. Menurut Mashudi implementasi dari pemerintahan oleh rakyat tersebut adalah dengan memilih wakil rakyat atau pemimpin nasional melalui mekanisme yang dinamakan dengan Pemilihan Umum. Pemilihan Umum adalah satu cara untuk memilih wakil rakyat. Menurut tulisan dari Ibnu Tricahyo bahwa pemilihan umum merupakan instrumen mewujudkan kedaulatan rakyat yang bermaksud membentuk pemerintahan yang sah serta sarana aspirasi kepentingan rakyat. Rumi Dan Rabi’ah menyatakan bahwa pemilu sebagai suatu proses dimana para pemilih memilih orang-orang untuk mengisi jabatan-jabatan politik tertentu.

---

<sup>1</sup> Udiyo Basuki, ‘Parpol, Pemilu Dan Demokrasi: Dinamika Partai Politik Dalam Sistem Pemilihan Umum Di Indonesia Perspektif Demokrasi’, *Kosmik Hukum*, 20.2 (2020), 81 <<https://doi.org/10.30595/kosmikhukum.v20i2.8321>>.

Sistem pemilu juga sebagai seperangkat metode atau aturan untuk mentransfer suara pemilih dalam suatu lembaga perwakilan.<sup>2</sup> Kegiatan pemilihan umum (*general election*) juga merupakan salah satu sarana penyaluran hak asasi warga negara yang sangat prinsipil. Menurut Jimly Asshiddiqie:

*“.. Sesuai dengan prinsip kedaulatan rakyat dimana rakyatlah yang berdaulat, maka semua aspek penyelenggaraan pemilihan umum itu sendiri pun 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>3</sup>*

Hal ini sejalan dengan rekomendasi LIPI, bahwa sistem pemilu di Indonesia sebaiknya tidak diterapkan sistem proporsional murni maupun sistem distrik murni, tetapi sebaiknya kombinasi dari kedua sistem tersebut dengan memanfaatkan kebaikan masing-masing sistem dan mengeliminasi kelemahan masing-masing, yaitu:

*Pertama*, menetapkan wilayah pemilihan, tapi jumlah kursi yang diperebutkan dari wilayah itu lebih dari satu. Pada saat yang sama, juga ditetapkan adanya sejumlah kursi di parlemen yang diperebutkan oleh calon-calon partai secara nasional (*the nationwide constituency*). *Kedua*, menetapkan bahwa hasil pemilihan disatu distrik hanya menghasilkan satu wakil dari distrik itu, tapi sisa-sisa suara dari partai yang kalah di semua distrik dihimpun secara nasional untuk kemudian dipakai dalam menetapkan jumlah wakil dari partai yang bersangkutan menurut satuan jumlah suara yang disepakati. Dengan demikian, dua tujuan dapat dicapai, yakni keikatan wakil rakyat dengan konstituennya, dan peluang partai kecil untuk terwakili secara proporsional.

*Ketiga*, menetapkan daftar nama calon dari tiap-tiap partai yang harus dipilih bersamaan dengan pilihan atas partainya di wilayah tertentu. Proses perhitungan suara terbagi atas dua tahap. (1) Perhitungan atas suara yang masuk untuk partai-partai demi menentukan

---

<sup>2</sup> Siti Sinarsih, *Sistem Pemilu Proporsional Terbuka Terhadap Money Politic Di Indonesia*, (Malang: UIN Malang, 2020), hlm. 3.

<sup>3</sup> Jimly Asshiddique, *Menuju Negara Hukum Yang Demokratis* (Jakarta: PT Bhuana Ilmu Populer, 2009).

beberapa kursi yang diperoleh suatu partai di wilayah pemilihan itu; (2) Perhitungan suara untuk masing- masing calon dalam partai, dimana para calon memperoleh suara terbanyak secara berurutan akan ditetapkan sebagai wakil-wakil partai itu di parlemen.<sup>4</sup> Dalam sistem demokrasi yang terjadi di Indonesia memang cenderung bersifat pragmatis, persoalannya adalah banyaknya caleg yang populer dapat terpilih tanpa mempertimbangkan kapasitas kemampuan para caleg yang menduduki jabatan, serta memungkinkan bagi setiap calon akan berlomba untuk meraih simpati masyarakat dan akan menimbulkan polemik politik uang, selain menimbulkan pemilih yang pragmatis hal ini pun dapat mengakibatkan biaya kampanye yang sangat tinggi serta para pemilih akan cenderung memilih para calon yang kuat secara finansial yang mana hal ini dapat berakibat pada kinerja calon legislatif yang terpilih yang tidak optimal.

Selanjutnya, di bawah ini penulis paparkan terkait beberapa penelitian sebelumnya yang relevan dengan penelitian ini antara lain penelitian oleh yaitu: *Pertama*, Tanjung<sup>5</sup> menilai bahwa sistem pemilu di Indonesia tidak terlalu banyak berubah karena masih menggunakan proporsional, mulai dari sistem proporsional tertutup (close list PR) hingga sistem proporsional terbuka (open list PR). Fenomena yang terjadi pada pemilu dengan sistem proporsional terbuka telah dilaksanakan sejak pasca amandemen UUD 1945 dengan berbagai peraturan yang dikeluarkan silih berganti. *Kedua*, menurut Lorenly<sup>6</sup> untuk menganalisis norma yang tidak mengatur syarat calon anggota legislatif (DPR) tanpa

---

<sup>4</sup> Evi Noviawati, 'Perkembangan Politik Hukum Pemilihan Umum Di Indonesia', *Jurnal Ilmiah Galuh Justisi*, 7.1 (2019), 75 <<https://doi.org/10.25157/jigj.v7i1.2139>>.

<sup>5</sup> Titony Tanjung, 'Mengenal Sistem Proporsional Terbuka Di Indonesia Menuju Pemilihan Umum Tahun 2024', *BULLET: Jurnal Multidisiplin Ilmu*, 2.1 (2023), 125–33 <<https://journal.mediapublikasi.id/index.php/bullet>>.

<sup>6</sup> Rahmat Saputra Indra Lorenly Nainggolan, 'Perlunya Syarat Surat Keterangan Catatan Kepolisian Calon Anggota Legislatif Berdasarkan Prinsip Checks And Balances', *Jurnal USM Law Review*, 6.1 (2023), 2–12.

disertakan dengan surat keterangan catatan kepolisian (SKCK) yang secara materiil berdampak pada tugas dan tanggungjawabnya dalam pembentukan hukum. *Ketiga*, menurut Warsudin<sup>7</sup> Keberadaan pemerintahan dalam suatu negara merupakan hal yang sangat penting dikarenakan kebijakan-kebijakan pemerintah akan menentukan sejahtera atau tidaknya suatu masyarakat. Mengingat pentingnya keberadaan suatu pemerintahan di dalam negara maka sudah seharusnya orang-orang yang mengisi jabatan-jabatan dalam pemerintahan merupakan orang-orang yang memiliki kualitas serta profesionalitas dalam menjalankan roda pemerintahan. Akan tetapi dengan sistem proporsional terbuka dalam pemilihan umum di Indonesia memungkinkan siapa saja dapat mencalonkan diri sebagai anggota legislatif tanpa memiliki kualifikasi serta kemampuan untuk menjalankan fungsi pokok lembaga legislatif.

Dari beberapa keterangan di atas menunjukkan telah ada penelitian sebelumnya mengenai sistem pemilu proporsional terbuka. Namun, tetap berbeda dengan penelitian yang telah penulis lakukan, karena menitikberatkan pada mekanisme yang dilaksanakan. Dengan demikian, maka topik penelitian yang penulis lakukan ini benar-benar asli.

## **2. METODE PENELITIAN**

Jenis penelitian yang akan digunakan adalah pendekatan yang bersifat yuridis normatif. Penelitian yang berbasis pada inventarisasi hukum positif, penemuan zas-azas hukum dan penemuan hukum *inconcretto*, yang dilengkapi pengamatan operasionalisasi hukum secara empiris di masyarakat.

Pendekatan yuridis empiris tidak hanya meneliti normanya saja tetapi juga meneliti penerapan hukum (bekerjanya hukum) di masyarakat, sehingga tidak hanya meneliti bahan kepustakaan (data sekunder) yang berupa bahan-bahan hukum, tetapi juga mengamati perilaku manusia dalam melaksanakan hukum. Konsekuensi yang harus diingat bahwa model pendekatan yang digunakan mempunyai kaitan erat dengan pilihan kerangka

---

<sup>7</sup> Dudi Warsudin and Hayatun Hamid, 'Implikasi Penerapan Sistem Proporsional Terbuka Dalam Pemilihan Umum Terhadap Profesionalitas Anggota Legislatif Dan Kualitas Kaderisasi Partai Politik Dihubungkan Dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum', *Jurna; Ilmu Hukum Dan Humaniora*, 9.2 (2022), 1110–14 <<http://jurnal.um-tapsel.ac.id/index.php/Justitia>>.

konseptual dan kerangka teori yang dipakai peneliti sebagai kerangka acuan analisis penelitiannya. Bahwa ada dua pendekatan di dalam penelitian hukum ini, yaitu pendekatan undang-undang atau *statute approach*, dan pendekatan konseptual atau *conceptual approach*. Selanjutnya, dilakukan dengan cara mengorganisasikan data, menggunakan data, memilah-milahnya dan disusun menjadi satuan yang dapat dikelola, lalu mensintesiskan, untuk mencari dan menemukan pola serta menemukan apa yang dipelajari, dan menjelaskan apa yang didapat.<sup>8</sup>

### **3. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

#### **3.1.Regulasi Sistem Proporsional Terbuka Pada Pemilihan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia**

Sistem pemilu yang sedang dipakai saat ini masih sama seperti sistem pemilu yang digunakan pada pemilu sebelumnya yakni sistem proporsional terbuka. Menurut teoritik, sistem tersebut menjadikan para partai politik akan mendapatkan kursi yang sama seperti perolehan suara.<sup>9</sup> Peran pemilih pada sistem proporsional terbuka ini sangat kuat dalam menentukan seorang caleg, para caleg harus berlomba-lomba agar memperoleh dukungan yang banyak dari masyarakat. Pada akhirnya penerapan pada sistem proporsional terbuka menjadikan persaingan antara sesama calon anggota legislatif baik dari satu partai maupun berbeda partai. Sehingga pendekatan finansial memunculkan money politik demi mempermudah proses kemenangan.

Persaingan yang dilakukan demi memperebutkan kursi dalam parlemen sangatlah kompetitif, hal ini dikarenakan hasil dari pemilu tersebut menggunakan suara terbanyak. Namun, sistem ini justru melahirkan persaingan antar calon peserta pemilu, tidak hanya calon yang berbeda partai tapi para calon yang tergabung dalam satu partai saja mereka berlomba-lomba untuk mendapatkan suara terbanyak. Jadi, para calon memiliki peluang yang sama dalam memenangkan kursi didalam parlemen.

---

<sup>8</sup> Lexy J. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif* (Bandung, 2004).

<sup>9</sup> Sigit Pamungkas, *Perihal Pemilu* (Yogyakarta: Laboratorium Jurusan Ilmu Pemerintah FISIPOL UGM, 2009).

Dikatakan bahwa proporsional terbuka memberi peluang terhadap partisipasi pemilih pada pemilu, karena dalam batas tertentu partisipasi seorang pemilih pun belum tentu demokratis karena pemilih banyak yang tidak tahu secara substansi apa itu partisipasi politik dalam pemilu. Karena masih minimnya pengetahuan pemilih terhadap caleg. Mereka tidak cukup memiliki pengetahuan tentang sosok caleg yang ikut bertarung pada pemilu 2018. Rendahnya pengetahuan pemilih terhadap sosok caleg merupakan tantangan tersendiri dalam pelaksanaan pemilu. Dikatakan tantangan karena pemilih yang tidak memiliki pengetahuan akan mudah dimobilisasi oleh golongan elite untuk kepentingan dirinya sendiri<sup>3</sup> dalam pemilu. Di sisi yang lain, bisa juga dibaca kegagalan partai politik dalam menjalankan pendidikan politik. Salah satu fungsi partai politik adalah melakukan pendidikan politik kepada pemilih secara berkala dan berkelanjutan. Namun, fakta berkata lain, kegiatan partisipasi politik biasa dilakukan oleh partai politik dan KPU menjelang pemilu. Alasannya karena baru mempunyai dana untuk kegiatan pendidikan politik. Karena pendidikan pemilih dilaksanakan secara mendadak dan temporer, maka bisa dibayangkan bila pemilih tidak memiliki kapasitas untuk mengetahui sosok caleg, partai politik, dan penyelenggara pemilu mana kala membutuhkan keterangan terhadap transparansi rekam jejak caleg pada pemilu 2019.<sup>10</sup>

Kajian partisipasi politik memang sudah banyak dilakukan para analis dan pakar ilmu politik. Meskipun demikian—bila sampai pada persoalan definisi partisipasi politik ternyata tidak ada kata sepakat diantara para ilmuwan. Hal ini menunjukkan bahwa kajian partisipasi politik mengalami perkembangan pemaknaan yang patut diapresiasi sebagai bentuk kemajuan. Adalah Yahya Muhaimin dkk dalam *Kamus Istilah Politik* mengartikan partisipasi politik sebagai kegiatan warga negara yang bertindak sebagai pribadi-pribadi yang dimaksud untuk mempengaruhi keputusan oleh pemerintah.<sup>11</sup>

Definisi ini sangat khusus dalam memaknai partisipasi politik. Dikatakan khusus karena partisipasi politik dimaksudkan untuk mempengaruhi keputusan pemerintah. Padahal dalam kenyataannya masyarakat bisa melakukan partisipasi secara umum, yakni dengan menjadi anggota partai politik dan kelompok kepentingan. Selain itu, masyarakat juga bisa

---

<sup>10</sup> Myron Weiner, *Modernisasi Dinamika Pertumbuhan* (Yogyakarta: UGM Press, 1980).

<sup>11</sup> Yahya Muhaimin Dkk, *Kamus Istilah Politik* (Jakarta: Mendikbud, 1985).

melakukan partisipasi politik melalui unjuk rasa bahkan, ada yang menempuh cara-cara kekerasan. Dengan kata lain, pemaknaan partisipasi politik di hanya ditujukan pada agenda *setting* kebijakan, tetapi bisa dengan bergabung dengan partai politik, kelompok kepentingan, melakukan unjuk rasa, dan kekerasan.

Hal ini memberikan pemahaman betapa luasnya pemaknaan partisipasi politik. Pemikiran ini diperkuat Nie dan Verba yang mengatakan partisipasi politik bisa diterapkan kepada aktivitas orang dari semua tingkatan sistem politik<sup>6</sup>. Dari kumpulan defenisi tersebut, partisipasi politik mengandung dua kekurbangan mendasar. *Pertama*, partisipasi politik dipahami keterlibatan masyarakat dalam politik dalam arti yang luas, dan tidak ada definisi yang secara spesifik melihat dari sisi pemilih dalam hubungan dengan pemilu. *Kedua*, partisipasi politik sebenarnya bisa diperluas cara pandang kita dalam melihat pemilu. Dalam pemilu ada tiga aktor yang ikut berpartisipasi, yakni pemilih yang memberikan suaranya atau menunaikan hak politiknya, caleg yang berpartisipasi untuk mendapatkan jabatan politik dan aktor penyelenggara pemilu yang terdiri KPU, Bawaslu dan DKPP.

Kesadaran pemilih dalam menentukan hak pilihnya. Perilaku ini mengingatkan kita pada popularitas caleg mengalahkan popularitas partai politik. Caleg lebih membumi sedangkan partai politik mengambang. Popularitas caleg sangat sesuai dengan mekanisme pemilu yang menerapkan prinsip suara terbanyak. Maksudnya, caleg yang memiliki suara terbanyak secara otomatis menjadi pemenangnya. Dengan kata lain, keterpilihan caleg berkat kecerdasan pemilih dalam menentukan hak pilihnya dalam pemilu. Penjelasan ini terungkap dengan baik melalui tulisan menghadirkan pemilih cerdas dalam pemilu.<sup>12</sup>

*Pertama*, Sistem Proporsional Terbuka Cukup Adil Bagi Kompetensi Caleg Dan Dapat Meningkatkan Transparansi Dalam Pemilu. Sistem ini memberikan harapan bagi caleg ini berkompetisi secara adil, terbuka dan bisa lebih bersemangat untuk mendapatkan suara. Hubungan dengan konstituen juga lebih dekat secara emosional karena bersentuhan langsung dengan warga dan mengajak warga untuk memillihnya pada saat pemilu. Dengan demikian, sistem proporsional terbuka yang sudah diterapkan bagi informan menguat demokrasi dan demokratisasi di Indonesia, khususnya di partai politik. Sistem proporsional

---

<sup>12</sup> Mohtar Haboddin, 'Menghadirkan Pemilih Pemula Cerdas Dalam Pemilu 2014', *Jurnal Transformative*, 1.1 (2015), 2015.



terbuka membuka jalan untuk meningkatkan partisipasi calon lebih meningkat. Kalau calonnya semangat, tentu berimplikasi kepada jumlah pemilih, makanya demokratisasi kita itu semakin menguat ketika jumlah pemilih semakin banyak. Dengan sistem proporsional terbuka ini ingin menghindari tumbuhnya kembali elit partai di dalam menentukan calon-calon terpilihnya.

*Kedua*, dengan proporsional terbuka dapat mengedukasi pemilih lewat program kampanye. Dengan proporsional terbuka edukasi kepada masyarakat yang lebih cerdas dalam menyampaikan program mereka, berdialog dengan masyarakat sebaik mungkin, sering terjun ke daerah pemilihannya secara berkala, membuka ruang kepada publik untuk menyampaikan kritik dan sarannya secara langsung terhadap apa yang sesuai dengan kebutuhan mereka.

Situasi dan kondisi kampanye secara terbuka kepada masyarakat membuat para caleg ingin menonjolkan diri demi elektabilitasnya di daerah konstituennya. Pada dasarnya pada caleg tahu kantong-kantong suara mereka, para caleg sudah memetakan dan memprediksikan berapa kotak suara mereka di daerah pemilihannya, bahkan dia tahu seberapa populer mereka di tengah-tengah masyarakat. Untuk memaksimalkan itu tentu caleg membutuhkan strategi politik untuk meraih perolehan suara yang unggul dibanding dengan pesaingnya. Di pemilu proporsional terbuka pada saat ini, para caleg sadar betul bahwa persaingan yang sehat merupakan fenomena yang tidak dapat dihindarkan dalam iklim demokrasi.

Untuk dapat memegang kekuasaan, caleg partai politik atau seorang kandidat harus memenangkan pemilihan umum dengan perolehan suara terbanyak diantara kontestan-kontestan lainnya. Para konstestan harus mampu memenangkan persaingan dalam koridor ketentuan pemilihan umum, semakin bertambahnya partai politik membuat persaingan semakin tinggi pula. Masyarakat juga dihadapkan pada lebih banyak alternatif pilihan selama periode pemilihan umum. Maka dari itu yang harus dijual oleh para kontestan pemilu adalah progam-program yang “menyentuh hati masyarakat”. Dengan kata lain, programnya itu tidak perlu muluk-muluk, tetapi mudah dijelaskan dan mudah pula

dipahami oleh pemilih. Tidak perlu mengumbar janji yang tidak rasional, karena khususnya banyak pemilih yang rasional dibandingkan dengan yang tidak rasional.<sup>13</sup>

Cerminan perilaku politik uang ini secara sengaja dilakukan baik secara terang-terangan maupun cara yang sangat halus kepada konstituennya. Hanya saja, money politik ini sesuatu yang sulit untuk dibuktikan dikarenakan di dalam kontestasi pemilu segala sesuatunya pasti membutuhkan ongkos politik. Antara ongkos politik dan money politik ibarat 2 sisi mata uang yang tidak dapat dipisahkan, namun dalam bahasa undang-undang tetap disebutkan ada kategori yang termasuk money politik.

Ongkos politik selama kampanye merupakan bukan kategori pelanggaran dalam pemilu. Semua biaya-biaya ini merupakan konsekuensi untuk mengumpulkan masa kampanye. Bahkan ketika masa sosialisasi dilakukan tidak menutup kemungkinan justru masyarakat memanfaatkan untuk minta bantuan kepada pasangan calon. Apakah tindakan demikian dikategorikan sebagai tindakan “money politik”. Tegasnya ongkos politik adalah keseluruhan biaya yang harus dikeluarkan oleh kandidat dalam rangka mencapai tujuan kegiatan politik tertentu. Dalam pemilihan legislatif tahun 2019 banyak ditemukan adanya money politik yang dilakukan oleh beberapa orang dari calon legislatif dari beberapa partai politik.<sup>14</sup>

Meskipun begitu, tidak semua masyarakat pemilih serta merta mau menerima politik uang. Kendati bisa saling menguntungkan bagi kedua belah pihak, tetap harus berusaha sedemikian rupa untuk menindak secara tegas terkait dengan pelanggaran pemilu. Oleh karenanya, transparansi dalam pemilu mesti ditingkatkan. Peran KPU, Bawaslu saja

---

<sup>13</sup> Ofis Rikardo, ‘Penerapan Kedaulatan Rakyat Di Dalam Pemilihan Umum Di Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945’, *Jurnal Hukum Sasana*, 6.1 (2020), 51–71 <<https://doi.org/10.31599/sasana.v6i1.228>>.

<sup>14</sup> M Najibur Rohman and Daud Rismana, ‘Kebijakan Pemangkasan Struktur Birokrasi Di Indonesia’, *Volkgeist: Jurnal Ilmu Hukum Dan Konstitusi*, 4.2 (2021), 2021–2232 <<https://doi.org/10.24090/volkgeist.v4i2.5232>>.

tidak cukup untuk menghentikan politik uang, maka dari itu dibutuhkan kesadaran oleh semua komponen masyarakat akan bahaya politik uang.<sup>15</sup>

### **3.2. Optimalisasi Sistem Pemilu Terbuka Dalam Rangka Mewujudkan Sistem Pemilu Yang Ideal**

Regulasi tentang sistem proporsional terbuka dijelaskan pada Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 pada pasal 168 ayat (2) : “pemilu untuk memilih anggota DPR, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten / Kota dilaksanakan dengan sistem proporsional terbuka.” William Andrews mengatakan, negara demokrasi moderen berdiri di atas basis kesepakatan umum mayoritas rakyat tentang bangunan negara yang di idealkan, organisasi negara diperlukan agar kepentingan mereka dapat dilindungi atau dipromosikan melalui pembentukan dan penggunaan mekanisme Negara.<sup>16</sup> Seperti yang sering kita dengar adagium “pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat” yang dikemukakan oleh Abraham Lincoln begitulah demokrasi diterjemahkan secara umum prinsip demokrasi terdiri dari 3 pilar utama, yaitu:<sup>17</sup> *Pertama*, Lembaga legeslatif/parlemen sebagai wakil rakyat; Lembaga eksekutif sebagai penyelenggara pemerintahan dalam arti sempit. *Kedua*, Lembaga yudikatif sebagai tempat pemberi putusan hukum dan keadilan dalam pelaksanaan undang-undang. *Ketiga*, Pers sebagai alat kontrol masyarakat. Sedangkan dalam perkembangannya, sebagai ukuran optimalisasi sistem politik pemerintahan yang demokratis, sekurang-kurangnya terdapat 3 prinsip dasar sebagai berikut:<sup>18</sup> *Pertama*, ditegakkannya etika dan integritas serta moralitas dalam politik pemerintahan sehingga menjadi landasan kerja bagi sistem politik, ekonomi, dan sosial di dalam penyelenggaraan pemerintahan. *Kedua*, digunakannya prinsip konstitusionalisme dengan tegas dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan dan kepatuhan terhadap supremasi hukum yang berlaku. *Ketiga*, diberlakukannya akuntabilitas publik,

---

<sup>15</sup> Novance Silitonga, ‘Potensi Sistem Pemilu Memunculkan Perilaku Korupsi Di Indonesia’, *Jurnal Communitarian*, 4.1 (2022), 613–24 <<https://doi.org/10.56985/jc.v4i1.231>>.

<sup>16</sup> Asshiddique.

<sup>17</sup> Septi Nur Wijayanti dan Nanik Prasetyoningsih, *Politik Ketatanegaraan* (Yogyakarta: Lab Hukum Fakultas Hukum UMY, 2009).

<sup>18</sup> Aminuddin Ilmar, *Hukum Tata Pemerintahan* (Jakarta: Prenada Media Group, 2014).

dimana orang-orang yang memegang atau menduduki jabatan publik pemerintahan harus dapat dimintakan pertanggung jawaban oleh rakyat.

Sistem Proporsional terbuka memungkinkan untuk setiap orang dapat mencalonkan diri sebagai anggota legislatif. Dalam sistem ini seseorang yang mendapatkan suara terbanyak dapat melenggang menduduki kursi anggota Dewan Perwakilan Rakyat walaupun yang bersangkutan berada di nomor urutan paling bawah sekalipun dalam surat suara. Dalam satu sisi, sistem proporsional terbuka memiliki keuntungan yaitu masyarakat dapat terwakili oleh seseorang yang betul ia pilih dan dikenalnya. Akan tetapi di sisi lain ada beberapa hal yang menurut penulis harus dikaji ulang diantaranya masalah kualitas dan kemampuan calon anggota legislatif dalam menjalankan tugas dan fungsi lembaga Dewan Perwakilan Rakyat, apalagi tidak ada satu pun peraturan perundang-undangan di Indonesia yang memberikan syarat bahwa seorang calon anggota legislatif haruslah orang-orang yang memahami terkait penyusunan norma-norma hukum serta ketatanegaraan.

Selain itu pula syarat untuk menjadi anggota legislatif yaitu minimal berpendidikan Sekolah Menengah Atas. Masalah keilmuan seseorang tentu akan berpengaruh terhadap tingkah laku serta perbuatan dari orang yang bersangkutan termasuk tingkat pendidikan dari calon anggota legislative tentu akan berpengaruh apabila yang bersangkutan menjadi anggota Dewan Perwakilan Rakyat. Sebagaimana yang kita ketahui keilmuan untuk memahami penyusunan norma-norma hukum dan ilmu ketatanegaraan secara khusus hanya dapat diperoleh melalui program pendidikan Strata 1 (Sarjana ) sedangkan dalam sistem proporsional terbuka setiap orang dengan berbagai macam latar belakang pendidikan yang berbeda akan memiliki akan peluang dan hak yang sama untuk menduduki kursi anggota legislatif.

Fakta lain yang penulis temukan dari kelemahan sistem proporsional terbuka adalah bahwa setiap orang yang memiliki popularitas serta memiliki dana yang besar untuk melakukan kampanye dan sosialisasi kepada masyarakat memiliki peluang yang besar untuk menduduki kursi anggota legislatif. Padahal yang bersangkutan belum tentu memahami terkait tugas dan fungsi dari lembaga legislatif itu sendiri. Kultur masyarakat di Indonesia secara realita biasanya akan memilih calon-calon anggota legislatif dikarenakan polularitas atau banyaknya dana yang dibagi-bagikan kepada masyarakat oleh calon-calon anggota

legislatif. Hal tersebut tentu akan berpengaruh buruk terhadap iklim demokrasi serta kualitas dari jalannya roda pemerintahan dikarenakan seseorang atau masyarakat memilih calon-calon pemimpin hanya didasarkan atas popularitas serta dana yang besar.<sup>19</sup>

Partai politik sebagai lembaga yang menjadi sarana yang digunakan untuk masyarakat dalam berpartisipasi terhadap jalannya roda pemerintahan tentu harus memiliki anggota-anggota dan kader-kader yang mempunyai kualitas serta pemahaman terhadap masalah peraturan perundang-undangan serta sistem ketatanegaraan di Indonesia. Dengan adanya sistem proporsional terbuka terkadang partai-partai politik hanya melirik orang-orang yang memiliki popularitas serta dana yang besar kaitan dengan politik uang untuk berkampanye sehingga memiliki peluang besar untuk menduduki kursi anggota legislatif. Oleh karena itu realita yang kita temukan banyak sekali publik-publik figure dalam hal ini para artis atau para pengusaha besar yang dilirik oleh partai politik untuk mewakili partainya dalam bursa pencalonan anggota legislatif. Menurut Widiastanto<sup>20</sup> mengkaji dan menganalisis penegakan hukum terhadap pelanggaran politik uang pada Pemilu 2019 dan kendala serta penegakan hukum yang ideal terhadap pelanggaran politik uang pada Pemilu 2019, dengan hasil penelitian penegakan hukum dapat berjalan dengan baik apabila terpenuhinya beberapa faktor, yaitu faktor hukum, penegak hukum, sarana, masyarakat, dan budaya. Selanjutnya, Vibhisana<sup>21</sup> mengkaji sejauh mana sistem proporsional terbuka maupun sistem proporsional tertutup akan memperkuat kualitas representasi politik dalam pemilu di

---

<sup>19</sup> Dudi Warsudin Dkk, 'Implikasi Penerapan Sistem Proporsional Terbuka Dalam Pemilihan Umum Terhadap Profesionalitas Anggota Legislatif Dan Kualitas Kaderisasi Partai Politik Dihubungkan Dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum', *Justitia: Jurnal Ilmu Hukum Dan Humaniora*, 9.2 (2022), 1109–10.

<sup>20</sup> Ari Widiastanto and others, 'Penegakan Hukum Terhadap Pelanggaran Politik Uang Pada Pemilu 2019', *Jurnal Usm Law Review*, 4.1 (2021), 444 <<https://doi.org/10.26623/julr.v4i1.3370>>.

<sup>21</sup> Andreas Daniel Adi Vibhisana, Muhammad Rifqi Nugroho, and Fian Muhammad Rofiuhaq, 'DI BAWAH KONTROL PUBLIK: Analisa Kritis Penerapan Sistem Proporsional Terbuka Maupun Tertutup Terhadap Peluang Penguatan Kontrol Publik Pada Pemilu 2024', *Jurnal Bawaslu Provinsi Kepulauan Riau*, 5.01 (2023), 24–34 <<https://doi.org/10.55108/jbk.v5i01.303>>.

Indonesia? Menggunakan pendekatan penelitian kualitatif dan menggunakan data sekunder sebagai sumber data utama. Terlepas dari perdebatan antara sistem proporsional terbuka dan tertutup, dengan kondisi bahwa masih banyak praktik politik uang, lemahnya representasi politik, serta tidak jelasnya posisi ideologi partai politik. Sistem campuran dengan menggabungkan sistem proporsional tertutup di tingkat nasional dan sistem proporsional terbuka di tingkat Provinsi dan Kabupaten/Kota dapat menjadi jawaban untuk mengatasi dua isu sekaligus, mengenai kualitas representasi politik sembari memperkuat kontrol publik.

Terakhir, menurut Pramana<sup>22</sup> dalam penelitiannya mengkaji dan menganalisis kewenangan Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam penanganan kasus keterlibatan Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam pemilihan umum serta untuk mengkaji dan menganalisis kewenangan Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam penanganan kasus keterlibatan Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam pemilihan umum. Pegawai ASN sejatinya berada dalam posisi yang dilematis dan terombang-ambing oleh kepentingan politik. Selanjutnya hasil penelitiannya adalah Kebijakan Polda Jawa Tengah dalam penanganan kasus keterlibatan Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam pemilihan umum yaitu melakukan penyelidikan dan penyidikan. Beberapa faktor yang mempengaruhi penanganan kasus keterlibatan Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam pemilihan umum. Unsur-unsur yang harus dipertimbangkan dalam pembentukan suatu peraturan perundang-undangan tentu harus dipahami oleh para pembentuk undang-undang dalam hal ini adalah anggota Dewan Perwakilan Rakyat, maka dengan demikian seorang anggota legislatif harus memiliki kompetensi dan kualitas dalam hal keilmuan terkait penyusunan norma hukum dan ilmu ke tata negaraan. Sistem proporsional terbuka, memungkinkan setiap orang untuk mencalonkan diri dan berpeluang menjadi anggota legislatif, sehingga konsekuensi dari itu semua menyebabkan seseorang yang tidak memiliki kualitas dan kompetensi dalam membentuk peraturan undang-undang bisa turut serta dalam menyusun dan membentuk suatu peraturan undang-undang yang kemudian akan menjadi pedoman bagi kehidupan berbangsa dan bernegara. Pembentukan

---

<sup>22</sup> Setiya Pramana and others, 'Kewenangan Kepolisian Negara Republik Indonesia Dalam Penanganan Kasus Keterlibatan Aparatur Sipil Negara Dalam Pemilihan Umum', *Jurnal Usm Law Review*, 3.2 (2020), 462 <<https://doi.org/10.26623/julr.v3i2.2903>>.

Undang-undang yang keliru tentu akan menyebabkan tergoresnya rasa keadilan di tengah-tengah masyarakat. Berkembangnya sistem ketata negaraan di negara republik Indonesia dapat memungkinkan seorang warga negara dapat mengajukan pembatalan terhadap suatu perundang-undangan tertentu. Dengan dibentuknya Mahkamah Konstitusi masyarakat di republik Indonesia dapat melakukan judicial review atau pengujian terhadap undang-undang tertentu yang dirasa menciderai atau memberikan kerugian terhadap masyarakat.

Meskipun demikian, Sistem pemilu proporsional yang ada sekarang belum bisa menjawab persoalan kepemiluan, namun bukan berarti sistem proporsional tertutup lebih baik. Persoalannya karena sistem yang ada belum menyentuh pada akar persoalan kepemiluan kita yang sangat mahal dan syarat money politik. Pada akhirnya, Regulasi Sistem Proporsional Terbuka memberikan manfaat banyak sekali. Beberapa diantaranya adalah memberikan ruang selebar-lebarnya kepada para pemilih supaya bisa mengetahui betul calon legislatif yang akan dipilihnya.

#### **4. KESIMPULAN**

Sistem Proporsional Terbuka memberikan pemahaman betapa luasnya pemaknaan partisipasi politik. Pemikiran ini diperkuat Nie dan Verba yang mengatakan partisipasi politik bisa diterapkan kepada aktivitas orang dari semua tingkatan sistem politik. Dari kumpulan definisi tersebut, partisipasi politik mengandung dua kekurbangan mendasar. *Pertama*, partisipasi politik dipahami keterlibatan masyarakat dalam politik dalam arti yang luas, dan tidak ada definisi yang secara spesifik melihat dari sisi pemilih dalam hubungan dengan pemilu. *Kedua*, partisipasi politik sebenarnya bisa diperluas cara pandang kita dalam melihat pemilu. Dalam pemilu ada tiga aktor yang ikut berpartisipasi, yakni pemilih yang memberikan suaranya atau menunaikan hak politiknya, caleg yang berpartisipasi untuk mendapatkan jabatan politik dan aktor penyelenggara pemilu yang terdiri KPU, Bawaslu dan DKPP. Tiga aktor ini memiliki kontribusi dalam menyukseskan pemilu yang demokratis. Partisipasi politik yang menjadi fokus dalam tulisan ini adalah partisipasi pemilih dalam pemilu. Hal ini menjadi penting karena menempatkan pemilih sebagai ‘subjek’ dalam pemilu. Sedangkan regulasi tentang sistem proporsional terbuka dijelaskan pada Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 pada pasal 168 ayat (2) : “pemilu untuk memilih anggota DPR, DPRD Provinsi,

DPRD Kabupaten / Kota dilaksanakan dengan sistem proporsional terbuka.”

#### DAFTAR BACAAN

- Adi Vibhisana, Andreas Daniel, Muhammad Rifqi Nugroho, and Fian Muhammad Rofiulhaq, ‘Di Bawah Kontrol Publik: Analisa Kritis Penerapan Sistem Proporsional Terbuka Maupun Tertutup Terhadap Peluang Penguatan Kontrol Publik Pada Pemilu 2024’, *Jurnal Bawaslu Provinsi Kepulauan Riau*, 5.01 (2023), 24–34 <<https://doi.org/10.55108/jbk.v5i01.303>>
- Aminuddin Ilmar, *Hukum Tata Pemerintahan* (Jakarta: Prenada Media Group, 2014)
- Asshiddique, Jimly, *Menuju Negara Hukum Yang Demokratis* (Jakarta: PT Bhuana Ilmu Populer, 2009)
- Basuki, Udiyo, ‘Parpol, Pemilu Dan Demokrasi: Dinamika Partai Politik Dalam Sistem Pemilihan Umum Di Indonesia Perspektif Demokrasi’, *Kosmik Hukum*, 20.2 (2020), 81 <<https://doi.org/10.30595/kosmikhukum.v20i2.8321>>
- Dudi Warsudin Dkk, ‘Implikasi Penerapan Sistem Proporsional Terbuka Dalam Pemilihan Umum Terhadap Profesionalitas Anggota Legislatif Dan Kualitas Kaderisasi Partai Politik Dihubungkan Dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum’, *Justitia: Jurnal Ilmu Hukum Dan Humaniora*, 9.2 (2022), 1109–10
- Haboddin, Mohtar, ‘Menghadirkan Pemilih Pemula Cerdas Dalam Pemilu 2014’, *Jurnal Transformative*, 1.1 (2015), 2015
- Indra Lorenly Nainggolan, Rahmat Saputra, ‘Perlunya Syarat Surat Keterangan Catatan Kepolisian Calon Anggota Legislatif Berdasarkan Prinsip Checks And Balances’, *Jurnal USM Law Review*, 6.1 (2023), 2–12
- Moleong, Lexy J., *Metodologi Penelitian Kualitatif* (Bandung, 2004)
- Myron Weiner, *Modernisasi Dinamika Pertumbuhan* (Yogyakarta: UGM Press, 1980)
- Noviawati, Evi, ‘Perkembangan Politik Hukum Pemilihan Umum Di Indonesia’, *Jurnal Ilmiah Galuh Justisi*, 7.1 (2019), 75 <<https://doi.org/10.25157/jigj.v7i1.2139>>
- Ofis Rikardo, ‘Penerapan Kedaulatan Rakyat Di Dalam Pemilihan Umum Di Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945’, *Jurnal Hukum Sasana*, 6.1 (2020), 51–71 <<https://doi.org/10.31599/sasana.v6i1.228>>
- Pramana, Setiya, Muhammad Junaidi, Zaenal Arifin, and Kadi Sukarna, ‘Kewenangan Kepolisian Negara Republik Indonesia Dalam Penanganan Kasus Keterlibatan Aparatur Sipil Negara Dalam Pemilihan Umum’, *Jurnal Usm Law Review*, 3.2 (2020), 462 <<https://doi.org/10.26623/julr.v3i2.2903>>
- Rohman, M Najibur, and Daud Rismana, ‘Kebijakan Pemangkasan Struktur Birokrasi Di Indonesia’, *Volksgeist: Jurnal Ilmu Hukum Dan Konstitusi*, 4.2 (2021), 2021–2232 <<https://doi.org/10.24090/volksgeist.v4i2.5232>>
- Septi Nur Wijayanti dan Nanik Prasetyoningsih, *Politik Ketatanegaraan* (Yogyakarta: Lab Hukum Fakultas Hukum UMY, 2009)
- Sigit Pamungkas, *Perihal Pemilu* (Yogyakarta: Laboratorium Jurusan Ilmu Pemerintah FISIPOL UGM, 2009)
- Silitonga, Novance, ‘Potensi Sistem Pemilu Memunculkan Perilaku Korupsi Di Indonesia’, *Jurnal Communitarian*, 4.1 (2022), 613–24 <<https://doi.org/10.56985/jc.v4i1.231>>



- Siti Sinarsih, 'Sistem Pemilu Proporsional Terbuka Terhadap Money Politic Di Indonesia', *Skripsi*, 2020
- Tanjung, Titony, 'Mengenal Sistem Proporsional Terbuka Di Indonesia Menuju Pemilihan Umum Tahun 2024', *BULLET: Jurnal Multidisiplin Ilmu*, 2.1 (2023), 125–33 <<https://journal.mediapublikasi.id/index.php/bullet>>
- Warsudin, Dudi, and Hayatun Hamid, 'Implikasi Penerapan Sistem Proporsional Terbuka Dalam Pemilihan Umum Terhadap Profesionalitas Anggota Legislatif Dan Kualitas Kaderisasi Partai Politik Dihubungkan Dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum', *Jurna: Ilmu Hukum Dan Humaniora*, 9.2 (2022), 1110–14 <<http://jurnal.um-tapsel.ac.id/index.php/Justitia>>
- Widiastanto, Ari, Kadi Sukarna, Arif Hidayat, and Bambang Sadono, 'Penegakan Hukum Terhadap Pelanggaran Politik Uang Pada Pemilu 2019', *Jurnal Usm Law Review*, 4.1 (2021), 444 <<https://doi.org/10.26623/julr.v4i1.3370>>
- Yahya Muhaimin Dkk, *Kamus Istilah Politik* (Jakarta: Mendikbud, 1985)