

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk Republik, yang mana kedaulatannya ada di tangan rakyat dengan mengutamakan demokrasi dan segala aspeknya diatur oleh hukum yang berlaku.<sup>1</sup> Berbicara mengenai demokrasi di Indonesia, tidak terlepas dari kata pemilihan umum (selanjutnya disebut sebagai pemilu). Menurut Pasal 1 Ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut dengan UUD NRI Tahun 1945) menyatakan bahwa, “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Ketentuan tersebut berdasarkan sila ke empat Pancasila : “Kerakyatan yang Dipimpin oleh Hikmat Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan Perwakilan”. Ketentuan serta prinsip tersebut menegaskan mengenai keberadaan dan harus terselenggaranya demokrasi di Indonesia.

Seperti yang kita ketahui salah satu dari perwujudan demokrasi dengan adanya pemilu. Pemilu telah dianggap menjadi sebuah ukuran demokrasi karena rakyat memiliki hak suara dalam menentukan sikapnya terhadap pemerintah dan negaranya. Pemilu harus diselenggarakan dengan cara demokrasi, sebuah pemerintahan dimana kekuasaan tertinggi berada ditangan rakyat, jadi rakyat memiliki kedaulatan penuh dan dilaksanakan langsung atau

---

<sup>1</sup> Sri Emut Ratnasari, “Pengaruh Penerapan Sistem Proporsional Terbuka Pada Kualifikasi Calon Legislatif” (Skripsi Sarjana Hukum, Fakultas Hukum Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah Jakarta, 2019), hal.1.

tidak langsung atas suatu dasar adanya sistem perwakilan. Secara umum pelaksanaan pemilu bertujuan untuk memilih wakil rakyat melalui partai politik (selanjutnya disebut sebagai parpol) untuk mengemban fungsi legislatif di lembaga permusyawaratan dan perwakilan, serta tetap mempertahankan keutuhan Negara Republik Indonesia.

Ketentuan tentang pemilu diatur dalam Pasal 22E UUD NRI Tahun 1945 yang mengatur sebagai berikut :

- (1) Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali.
- (2) Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- (3) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik.
- (4) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan.
- (5) Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.
- (6) Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan Undang-Undang.

Aturan yang ada pada Pasal 168 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (selanjutnya disebut dengan UU Pemilihan Umum) yang pada intinya : pemilu Presiden dan Wakil Presiden dilakukan diseluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai satu kesatuan dapil. Pemilu untuk pemilihan anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota dilakukan dengan sistem proporsional terbuka. Sedangkan untuk pemilihan anggota DPD dilakukan dengan sistem distrik berwakil banyak.

Menurut Pasal 364 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (selanjutnya disebut dengan UU tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD), yang pada intinya menyatakan bahwa DPRD Kabupaten/Kota adalah lembaga perwakilan rakyat daerah yang kedudukannya sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah Kabupaten/Kota.

Pada sistem proporsional kursi di parlemen dibagi kepada tiap-tiap parpol. Sistem pemilihan ini berimbang dimana setiap daerah pemilihan memilih beberapa anggota parlemen. Pada dasarnya sistem proporsional yang telah dilaksanakan di Indonesia ada dua meliputi sistem proporsional tertutup dan sistem proporsional terbuka.

Sistem proporsional terbuka memungkinkan masyarakat memilih sendiri calon yang didukungnya. Rakyat memilih sendiri secara langsung calon peserta pemilu yang diusulkan oleh parpol. Hak pilih rakyat menjamin bahwa suara mereka menentukan siapa yang duduk di parlemen. Sedangkan sistem proporsional tertutup, pemilih hanya bisa memilih partainya saja tetapi yang memilih untuk duduk di parlemen adalah partainya. Jadi nama-nama calon anggota parlemen oleh partai disusun berdasarkan nomor urut, nantinya calon terpilih ditentukan berdasarkan nomor urut apabila partai mendapatkan dua kursi maka yang terpilih nomor urut 1 sampai 2. Sehingga hal ini memberikan kekuasaan kepada partai untuk mengangkat calon anggota di parlemen berdasarkan kehendak pimpinan.

Membahas mengenai pemilu anggota DPRD Kabupaten/Kota jika melihat dari pemilihan di tahun sebelumnya yang terjadi pada tahun 2019, penerapan sistem proporsional terbuka secara tidak langsung juga membuat pemilih cenderung memberi hak suara pada calon anggota DPRD Kabupaten/Kota (selanjutnya disebut calon legislatif). Sehingga ada kemungkinan hak suara yang diraih calon pemilu mengungguli suara yang ditujukan pada parpol. Merujuk kecenderungan dimana banyak pemilih yang memberikan hak suaranya untuk calon legislatif dibandingkan partai, mengarah pada adanya indikasi kuat sistem proporsional terbuka dengan mekanisme suara terbanyak lebih mendukung penguatan kedaulatan pemilih dibandingkan sistem proporsional tertutup.

Namun pemilu 2019 dan pemilu sebelumnya yang terjadi, ada beberapa permasalahan yang ditimbulkan dari adanya penerapan sistem proporsional terbuka ini. Sistem pemilu ini pada dasarnya perlu dievaluasi kembali penerapannya. Terdapat perubahan-perubahan mengenai kultur dan pola politik yang terjadi dalam parpol itu sendiri maupun di masyarakat.

Pertama, adanya penerapan sistem proporsional terbuka membuat ongkos politik pemilu semakin mahal. Biaya pemilu yang dikeluarkan calon tinggi sehingga para calon legislatif harus berpikir keras untuk membiayai masa kampanye mereka. Seringkali para calon mengeluarkan dana kampanye melalui dana pribadi mereka. Dengan tingginya biaya kampanye yang mereka keluarkan, maka bisa saja ketika mereka menjabat kelak akan ada potensi yang

terjadi kepada penyalagunaan wewenang kekuasaan untuk mengembalikan modal kampanye mereka.

Kedua, sistem proporsional terbuka mendorong politik uang yang tinggi. Hal ini terjadi sebab rendahnya tingkat perekonomian membuat masyarakat lebih memikirkan perutnya daripada menciptakan demokrasi yang berkualitas. Calon-calon yang berkualitas tidak mempunyai dana dan popularitas akan tersisihkan dengan sendirinya. Ketiga, sistem proporsional terbuka mendorong persaingan dalam suatu ketegangan kompetisi, dimana kader partai akan saling sikut dan saling hantam dengan berbagai cara dilakukan seperti adanya persaingan yang tidak sehat. Maka dampaknya akan terjadi kekacauan di parpol itu sendiri. Keempat, sistem proporsional terbuka mendorong persaingan dalam internal parpol sebab dalam sistem ini masing-masing partai boleh mengajukan lebih dari satu calon.

Menurut UU Pemilihan Umum, pada pokoknya ada tiga jenis pelanggaran pemilu, yakni pelanggaran kode etik, pelanggaran administratif, serta pelanggaran tindak pidana pemilu. Menurut Pasal 456 UU Pemilihan Umum, yang pada intinya menyatakan bahwa pelanggaran kode etik adalah pelanggaran terkait etikanya dalam melaksanakan pemilu yang didasarkan terkait sumpah maupun janji sebelum melaksanakan tugasnya sebagai penyelenggara pemilu. Menurut Pasal 460 Ayat (1) UU Pemilihan Umum, yang pada intinya menyatakan bahwa pelanggaran administratif pemilu terdiri dari pelanggaran meliputi tata cara, prosedur, maupun mekanismenya terkait dengan administrasinya dalam melaksanakan pemilu pada tahapan

penyelenggaraan pemilu. Menurut Pasal 476 Ayat (1) UU Pemilihan Umum, yang pada intinya menyatakan bahwa bawaslu, bawaslu Provinsi, bawaslu Kabupaten/Kota maupun panwaslu kecamatan meneruskan laporan adanya dugaan tindak pidana pemilu kepada bawaslu, bawaslu provinsi, bawaslu Kabupaten/Kota maupun kepolisian selambatnya 1 x 24 (dua puluh empat kali) jam. Panwaslu kecamatan melaporkan bahwa dugaan tindak pidana atau perbuatan tersebut merupakan tindak pidana pemilu.

Pelanggaran kode etik seperti para penyelenggara pemilu mengikuti kegiatan partai maupun menjadi anggota partai dan penyelenggara pemilu meminta maupun menerima imbalannya berupa uang atau barang dari calon atau pasangan calon. Pelanggaran administratif seperti Komisi Pemilihan Umum (Selanjutnya disebut sebagai KPU) tidak menyelidiki dan memeriksa dokumen pendaftaran parpol serta Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (selanjutnya disebut sebagai KPPS) memberikan kesempatan kepada seseorang untuk memilih di Tempat Pemungutan Suara (selanjutnya disebut sebagai TPS) meskipun yang bersangkutan tidak memiliki hak. Pelanggaran tindak pidana pemilu seperti adanya politik uang (*money politic*), melakukan kecurangan dengan cara mengubah perolehan suara secara tidak sah, memberi suara di satu TPS lebih dari satu kali atau ke TPS lainnya dan melakukan pemalsuan dokumen-dokumen persyaratan pencalonan.

Adapun data-data pelanggaran pemilu pada tanggal 20 Mei 2019 yaitu penerimaan laporan dugaan pelanggaran 1.329 laporan, penerimaan temuan dugaan pelanggaran 7.183 temuan dan laporan/temuan yang telah diregistrasi

7.598 temuan/laporan. Bawaslu telah memproses total 7.598 temuan dan laporan hingga tanggal 20 Mei 2019 yaitu 458 pelanggaran pidana, 134 pelanggaran masih dalam proses, 730 pelanggaran hukum lainnya, 149 pelanggaran kode etik, 5.319 pelanggaran administrasi, dan 798 kategori bukan pelanggaran.<sup>2</sup>

Pada tanggal 4 November Tahun 2019 yaitu Menurut Peraturan Badan Pengawas Pemilu Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2018 tentang Penanganan Temuan dan Laporan Pelanggaran Pemilihan Umum meliputi 4.506 laporan, 18.995 temuan, 20.999 laporan atau temuan di registrasi, dan 2.502 laporan atau temuan tidak diregistrasi. Menurut Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2018 tentang Penyelesaian Pelanggaran Administratif Pemilihan Umum meliputi 586 laporan, 441 temuan, 900 laporan atau temuan di registrasi, 121 laporan atau temuan tidak di registrasi, 258 putusan pendahuluan tidak diterima, dan 532 putusan pendahuluan diterima. Dugaan pelanggaran meliputi 16.427 pelanggaran administrasi, 426 pelanggaran kode etik, 2.798 pelanggaran pidana, serta 1.518 pelanggaran hukum lain. Hasil penanganan pelanggaran 16.134 pelanggarannya administrasi, 373 pelanggaran kode etik, 582 pelanggaran pidana, 1.475 pelanggaran hukum lainnya, dan 2.578 bukan pelanggaran.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> <https://www.bawaslu.go.id/id/hasil-pengawasan-pemilu/update-data-pelanggaran-pemilu-tahun-2019-20-mei-2019-0>, diakses tanggal 11 Desember 2022, pukul 15.00.

<sup>3</sup> <https://jadinet.org/data-pelanggaran-pemilu-tahun-2019-bawaslu-go-id/>, diakses tanggal 11 Desember 2022, pukul 15.35.

Jadi dalam melaksanakan sistem proporsional terbuka pada tahun yang akan datang, perlu adanya evaluasi kembali keefektifan dari sistem pemilu proporsional terbuka. Selain itu partai memiliki andil besar dalam memberikan pendidikan politik kepada kader dan masyarakat. Ketentuan yang jelas bagi parpol untuk menyeleksi calon dengan *fit and proper test* yang transparan dan terukur. Tujuan diberlakukannya sistem proporsional terbuka ini adalah untuk membangun pemilu yang demokratis. Calon yang didelegasikan untuk maju dalam pemilu adalah calon yang berkualitas.

Berdasarkan uraian di atas dari adanya permasalahan pemilu dan pelanggaran-pelanggaran pemilu yang terjadi menurut penulis perlu adanya evaluasi kembali tentang sistem proporsional terbuka. Pada dasarnya sistem proporsional terbuka akan memudahkan partai dan para calon legislatif untuk mendapat simpati rakyat, berbeda dengan sistem proporsional tertutup. Sistem proporsional terbuka dapat meningkatkan keterkaitan hubungan antara calon legislatif dan pemilih, pemilih dapat memilih langsung calon legislatif sesuai dengan yang diinginkan tanpa ditentukan parpol, sehingga hubungan antara calon legislatif dan pemilih akan semakin erat, untuk itu penulis tertarik melakukan penelitian berjudul : **ANALISIS YURIDIS TERHADAP SISTEM PROPORSIONAL TERBUKA BAGI CALON ANGGOTA DPRD KABUPATEN/KOTA**. Dengan harapan penelitian ini mampu menganalisis dari segi yuridis terhadap sistem proporsional terbuka bagi calon anggota DPRD Kabupaten/Kota serta prinsip proporsional dalam sistem proporsional terbuka bagi calon anggota DPRD Kabupaten/Kota.

## **B. Identifikasi dan Perumusan Masalah**

Berdasarkan uraian tersebut yang terdapat pada bagian latar belakang di atas, maka dapat dikemukakan beberapa rumusan masalah sebagai berikut :

1. Analisis yuridis terhadap sistem proporsional terbuka bagi calon anggota DPRD Kabupaten/Kota.
2. Prinsip proporsional dalam sistem proporsional terbuka bagi calon anggota DPRD Kabupaten/Kota.

## **C. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan yang dicapai dalam penulisan ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui analisis yuridis terhadap sistem proporsional terbuka bagi calon anggota DPRD Kabupaten/Kota.
2. Untuk mengetahui prinsip proporsional dalam sistem proporsional terbuka bagi calon anggota DPRD Kabupaten/Kota

## **D. Kegunaan Penelitian**

Dalam setiap penulisan tentu ada beberapa kegunaan dalam penelitian kegunaannya, antara lain :

1. Segi Akademik

Kegunaan dalam segi akademik dapat dijadikan sebagai dasar pemikiran tentang sistem proporsional terbuka dalam pemilu.

2. Segi Kelembagaan

Kegunaan dalam segi kelembagaan dapat memberikan masukan kepada KPU, Badan Pengawas Pemilu (selanjutnya disebut sebagai Bawaslu) serta Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (selanjutnya disebut

sebagai DKPP) dalam menyelenggarakan pemilu, serta pemerintahan pusat maupun daerah untuk membuat sistem peraturan perundang-undangan dalam rangka untuk mengevaluasi pemilu yang akan datang.

### 3. Segi Sosial dan Masyarakat

Kegunaan dalam segi sosial dan masyarakat dapat menjadi sumber pengetahuan bagi masyarakat tentang demokrasi, serta bagaimana proses sistem pemilu yang baik yang diselenggarakan oleh KPU, serta Bawaslu sebagai pengawas sesuai amanat UUD NRI Tahun 1945.

