

Universitas Katolik Parahyangan Fakultas Hukum
Terakreditasi Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi
Nomor: 1856/SK/BAN-PT/Ak-PNB/S/V/2023

**PELUANG PENERAPAN SISTEM PROPORSIONAL TERBUKA TERBATAS
DALAM PEMILIHAN UMUM ANGGOTA DPR DAN DPRD DI INDONESIA
UNTUK MEWUJUDKAN PEMILIHAN UMUM YANG LEBIH DEMOKRATIS**

Oleh:

Anastasia Christy Kawuluan

NPM: 6052001316

Dosen Pembimbing:

Valerianus B. Jehanu, S.H., M.H.



Penulisan Hukum

Disusun Sebagai Salah Satu Kelengkapan
Untuk Menyelesaikan Program Pendidikan Sarjana
Program Studi Ilmu Hukum

Bandung

2024

Penulisan Hukum dengan judul

**Peluang Penerapan Sistem Proporsional Terbuka Terbatas Dalam Pemilihan Umum
Anggota Dpr Dan Dprd Di Indonesia Untuk Mewujudkan Pemilihan Umum Yang
Lebih Demokratis**

yang ditulis oleh:

Nama: Anastasia Christy Kawulusan

NPM: 6052001316

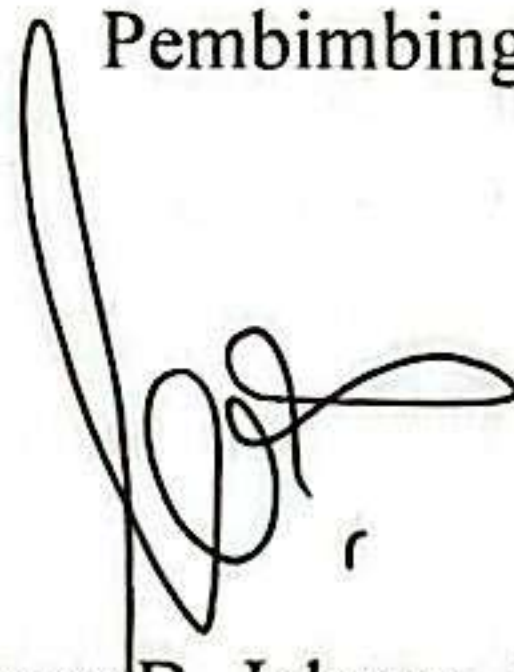
Pada tanggal: 21 Juni 2024

Telah disidangkan pada

Ujian Penulisan Hukum Program Studi Hukum Program Sarjana

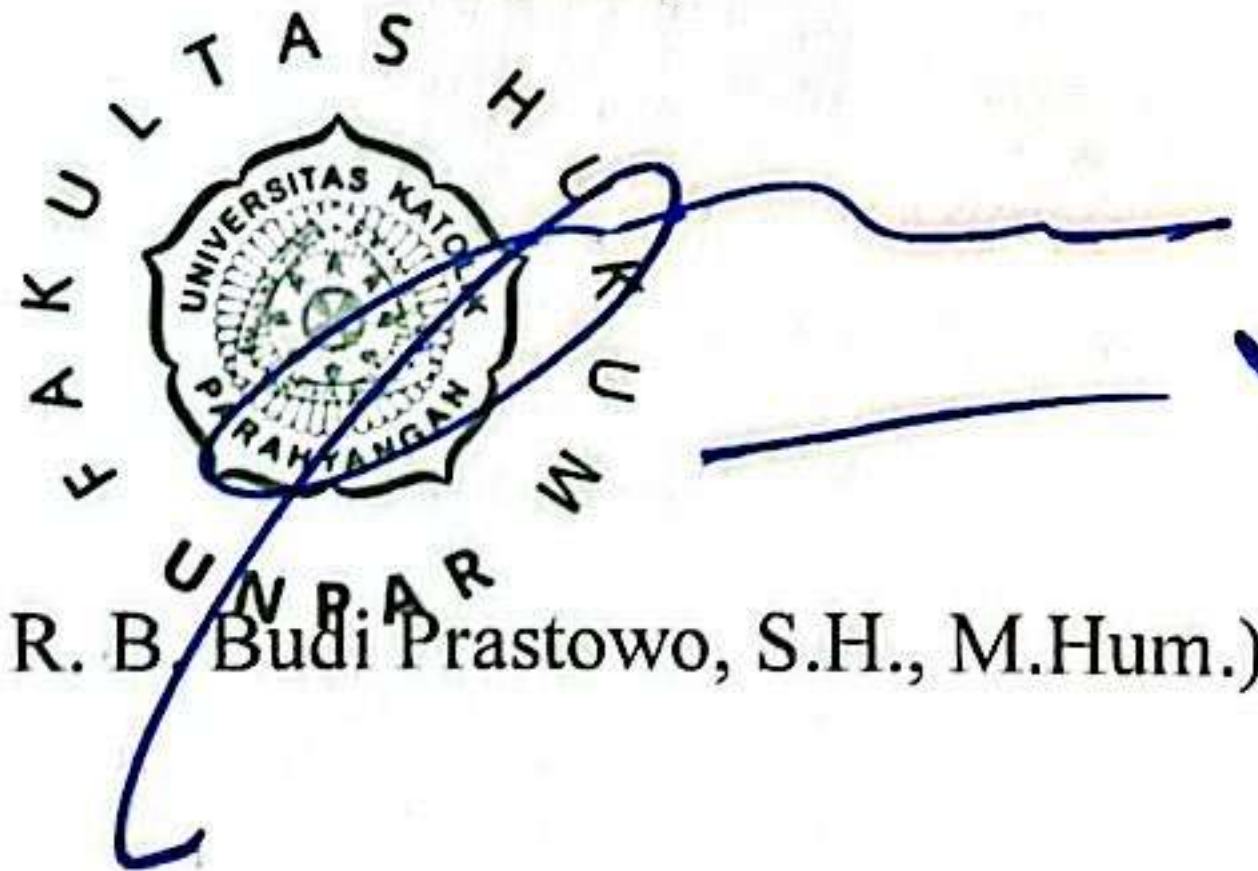
Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan

Pembimbing



(Valerianus B. Jehanu, S.H., M.H.)

Dekan,



(Dr. R. B. Budi Prastowo, S.H., M.Hum.)



PERNYATAAN INTEGRITAS AKADEMIK

Dalam rangka mewujudkan nilai-nilai ideal dan standar mutu akademik yang setinggi-tingginya, maka Saya, Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan yang beranda tangan di bawah ini :

Nama : Anastasia Christy Kawulusan

NPM : 6052001316

Dengan ini menyatakan dengan penuh kejujuran dan dengan kesungguhan hati dan pikiran, bahwa karya ilmiah / karya penulisan hukum yang berjudul:

“Peluang Penerapan Sistem Proporsional Terbuka Terbatas Dalam Pemilihan Umum Anggota Dpr dan Dprd di Indonesia Untuk Mewujudkan Pemilihan Umum Yang Lebih Demokratis”

Adalah sungguh-sungguh merupakan karya ilmiah /Karya Penulisan Hukum yang telah saya susun dan selesaikan atas dasar upaya, kemampuan dan pengetahuan akademik Saya pribadi, dan sekurang-kurangnya tidak dibuat melalui dan atau mengandung hasil dari tindakan-tindakan yang:

- a. Secara tidak jujur dan secara langsung atau tidak langsung melanggar hak-hak atas kekayaan intelektual orang lain, dan atau
- b. Dari segi akademik dapat dianggap tidak jujur dan melanggar nilai-nilai integritas akademik dan itikad baik;

Seandainya di kemudian hari ternyata bahwa Saya telah menyalahi dan atau melanggar pernyataan Saya di atas, maka Saya sanggup untuk menerima akibat-akibat dan atau sanksi-sanksi sesuai dengan peraturan yang berlaku di lingkungan Universitas Katolik Parahyangan dan atau peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pernyataan ini Saya buat dengan penuh kesadaran dan kesukarelaan, tanpa paksaan dalam bentuk apapun juga.

Bandung, 7 Juli 2024

Mahasiswa penyusun Karya Ilmiah/ Karya Penulisan Hukum




Anastasia Christy Kawulusan

6052001316

ABSTRAK

Pemilihan umum menjadi salah satu bentuk perwujudan negara demokrasi yang berkedaulatan rakyat. Dalam pemilu, masyarakat terlibat untuk memilih wakil rakyat yaitu calon calon legislatif maupun eksekutif yang akan duduk dan menjalankan tanggung jawab bernegara. Cara atau suatu sistem masyarakat dalam pemilihan menjadi perhatian karena keterlibatan masyarakat dapat terlihat, maka dari itu negara yang berkedaulatan rakyat tidak lepas dari adanya pemilu demokratis dilihat berdasarkan sistemnya. Berdasarkan sejarahnya, di Indonesia sudah pernah menggunakan sistem proporsional tertutup yaitu pada pemilu 1999 dan sebelumnya serta proporsional terbuka yang dimulai pada pemilu 2004, dan terdapat evaluasi dari setiap pemilu yang berjalan. Masyarakat kemudian mempertanyakan, sistem yang mana yang lebih konstitusional dengan adanya kelebihan dan kekurangan tersebut, yang kemudian diajukan lewat putusan nomor 114/PUU-XX/2022 kepada Mahkamah Konstitusi. Mahkamah menyatakan bahwa setiap sistem memiliki kekurangan dan kelebihannya masing-masing, namun yang mendekati UUD 1945 adalah terbuka. Dalam putusan tersebut juga terdapat perdebatan diantara beberapa pihak dengan alasannya sendiri mengenai sistem terbuka atau tertutup. Salah seorang hakim Mahkamah Konstitusi memberikan solusi atas permasalahan ini dengan menyebutkan sistem terbuka terbatas sebagai jalan tengah dari kedua sistem yang pernah berlaku tersebut. Sistem terbuka terbatas menggabungkan kedua konsep sistem pemilu terbuka dan tertutup. Dalam penelitian ini ingin diketahui bagaimana evaluasi terhadap sistem Pemilu dari 1999 hingga 2019, dan yang kedua hendak diketahui peluang dalam adanya sistem terbuka terbatas. Hasil penelitian ini menyimpulkan dalam sistem pemilu terbuka terbatas, masyarakat tetap mengetahui nama calon dari setiap partai namun masyarakat hanya dapat memilih partai politiknya saja. Sistem ini memiliki peluang, namun bukan berarti akan menjadi sebuah sistem yang sempurna. Penerapan sistem ini harus didukung dengan adanya proses pemilu yang bersih dan tertata. Seperti dalam proses rekrutmen yang memperhatikan kader-kader terbaik untuk menjadi calon dengan menggunakan teori career dan rekrutmen tertutup, serta didukung dengan proses kandidasi dimana masyarakat dapat melihat daftar calon sementara dan memberi masukan mengenai calon-calon tersebut dan ditutup dengan adanya perubahan sistem pemilu yang lebih demokratis dengan memperhatikan peran partai politik dan keterlibatan masyarakat dimana sistem ini tidak selalu berubah, melibatkan semua pihak, serta dapat menutup kekurangan dari sistem pemilu sebelumnya.

Kata Kunci: Sistem Pemilihan Umum, Sistem Proporsional Terbuka Terbatas, Kedaulatan Rakyat.

ABSTRACT

General elections are one way to create a democratic state with the sovereignty of the people. In elections, the public is involved in choosing the people's representatives, namely legislative and executive candidates who will sit and carry out state responsibilities. The community's method or system in elections is of concern because community involvement is visible, therefore a state that is sovereign by the people cannot be separated from holding democratic elections based on its system. Historically, Indonesia has used a closed proportional system, namely in the 1999 and previous elections, as well as an open proportional system which began in the 2004 election, and there is an evaluation at each election that takes place. The public then questioned which system was more constitutional in terms of its advantages and disadvantages, which was then submitted through decision number 114/PUU-XX/2022 to the Constitutional Court. The Court stated that each system has its own advantages and disadvantages, but an open system is a system that is closer to the 1945 Constitution. In this decision there was also a debate between several parties with their respective reasons regarding an open or closed system. One of the Constitutional Court judges provided a solution to this problem by mentioning the limited open system as a middle way between the two systems that had previously been in effect. Limited open systems combine the concepts of open and closed electoral systems. In this research, we want to know how the electoral system was evaluated from 1999 to 2019, and secondly, we want to know the opportunities for a limited open system. The results of this research conclude that in a limited open election system, people still know the names of candidates from each party, but people can only choose their political party. This system has opportunities, but that doesn't mean it will be a perfect system. The implementation of this system must be supported by a clean and orderly election process. Such as a recruitment process that pays attention to the best cadres to become candidates using career theory and closed recruitment, and is supported by a nomination process where the public can see a temporary list of candidates and provide input regarding these candidates and closes with changes to a more comprehensive, democratic election system with pay attention to the role of political parties and community involvement where this system does not always change, involves all parties, and can cover the shortcomings of the previous electoral system.

Keywords: Electoral System, Limited Proportional Representation, People's Sovereignty.

KATA PENGANTAR

Puji dan syukur penulis panjatkan kepada Tuhan Yang Maha Esa, atas segala berkat, rahmat, kehendak dan penyertaan-Nya penulis dapat menyelesaikan seluruh rangkaian penulisan hukum dalam bentuk skripsi di Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan, dengan judul **“Peluang Penerapan Sistem Proporsional Terbuka Terbatas Dalam Pemilihan Umum Anggota Dpr Dan Dprd di Indonesia Untuk Mewujudkan Pemilihan Umum Yang Lebih Demokratis”**, dengan tepat waktu. Penulis memahami bahwa penulisan hukum yang disusun ini masih jauh dari kata sempurna meskipun telah melalui proses dari seminar proposal, beberapa kali bimbingan hingga akhirnya berkesempatan untuk sidang. Oleh karena itu, penulis mengharapkan kritik dan saran yang berguna untuk pengembangan penulisan hukum ini.

Penulisan hukum ini dapat tersusun atas hadirnya pihak-pihak yang telah terlibat dalam proses penyusunan dari sebelum seminar proposal hingga setelah penulisan hukum ini selesai dibuat. Penulis sadar bahwa banyak pihak yang terlibat baik secara langsung, maupun tidak langsung dalam proses penulisan hukum ini, maka dari itu, penulis ingin mengucapkan terimakasih yang sebesar-besarnya kepada:

1. **Allah Bapa di Surga, Tuhan Yesus Kristus dan Bunda Maria**, dimana penulis sadar dengan diimbangnya kekuatan doa yang penulis lakukan dalam bentuk novena, dan doa lainnya, penulis diberikan kekuatan, petunjuk dan banyak kemudahan lainnya sehingga seluruh rangkaian studi di Universitas Katolik Parahyangan dapat diselesaikan.
2. **Keluarga Penulis**, yaitu Mami, Papi, Mas dan Adik yang senantiasa memberikan dukungan lewat doa, kasih sayang, saran, hingga sarana dan prasarana yang memudahkan penulis dalam menyelesaikan seminar proposal hingga penulisan hukum ini selesai dibuat.
3. **Bapak Valerianus B. Jehanu, S.H., M.H.**, selaku pembimbing penulis, yang sudah sangat sabar sejak awal membimbing dan memberikan arahan kepada penulis. Tidak mempersulit dalam bimbingan, memberikan saran yang membangun, semangat hingga rela meluangkan banyak waktunya

untuk membimbing lebih jauh dan memberikan penjelasan lebih detail hingga penulis benar-benar memahami penulisan hukum ini.

4. **Ibu Dr. W. M. Herry Susilowati, S.H., M.Hum., dan Bapak Tanius Sebastian, S.H., M.Fil.,** selaku penguji penulisan hukum ini. Terimakasih atas segala masukan dan kritik yang membangun serta pembahasan yang lebih mengarahkan penulis dalam sidang penulisan hukum.
5. **Dr. Osbin Samosir, S.Ag., M.Si.,** selaku Kepala Bagian Fasilitasi Teknis Pengaduan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu. Terimakasih sudah meluangkan waktunya untuk melakukan wawancara dengan penulis terkait penulisan hukum dan sudah memberikan arahan yang bijak serta banyak ilmu sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan hukum terutama dalam Bab 4 dengan lancar.
6. **Kal Hartono,** selaku kawan terdekat dari penulis yang sudah menemani setiap proses yang penulis lalui, meluangkan waktu dan jam kerja dalam menemani ke berbagai tempat untuk melakukan wawancara, mencari sumber-sumber terkait penelitian, memberikan semangat pada penulis dan dukungan serta saran yang membangun, juga setia mendengarkan keluh kesah penulis. Terimakasih atas doa, kasih sayang dan kesabaran dalam setiap kondisi penulis dalam menyelesaikan rangkaian penulisan hukum ini.
7. **Sahabat-sahabat penulis,** baik di bangku kuliah maupun SMA, Andina Witri, Arvie Samhana, Aviel Nikita, Valeri Keisha, Anjani, Lunetta Padmarini, Kai Kaia, Razti Catherina, Elisabeth Ratri, Shelta Omine, Andaru Narulita, geng rektorat, yang senantiasa memberikan dukungan dan selalu bekerjasama untuk membangun support satu sama lain dalam penulisan hukum ini, sehingga dapat sidang di tahun yang sama serta memberikan saran hingga penulisan ini dapat diselesaikan.
8. **Kakak Tingkat terdekat Penulis,** Kak Ezra Doloksaribu dan Kak Abe yang senantiasa memberikan semangat serta saran kepada penulis dalam titik yang sudah menyerah sekalipun. Terimakasih atas kesabaran dan keyakinan bahwa penulis dapat menyelesaikan tepat waktu.
9. **Alathea Letisya Hutagalung, S.Pd., B.Ed.,** selaku teman penulis yang pernah memberikan semangat dan meluangkan banyak waktunya untuk

membantu proses penulisan hukum ini, merelakan jam tidurnya untuk mendengarkan keluh kesah, bentakan hingga tangisan penulis. Terimakasih atas telinga, pundak, pelukan, cinta kasih serta doa yang diberikan dengan tulus kepada penulis, tanpa hal hal tersebut, penulis belum tentu bisa kuat dalam menyelesaikan penulisan hukum ini.

10. Teman-teman penulis lainnya, yang tidak dapat disebutkan satu-satu. Terimakasih atas segala dukungan, dan doa sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan hukum ini.

Akhir kata, semoga penulisan hukum ini dapat berguna bagi siapapun yang membacanya dan memberikan pemahaman baru, serta memperkaya perkembangan dunia hukum Indonesia yang lebih luas.

Bandung, 07 Juli 2024

Anastasia Christy Kawulusan
6052001316

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR.....	6
BAB I.....	10
PENDAHULUAN.....	10
1. Latar Belakang.....	10
2. Rumusan Masalah.....	16
3. Tujuan dan Manfaat Penelitian.....	17
4. Metode Penelitian.....	17
5. Sistematika Penulisan.....	21
BAB II.....	23
TINJAUAN PUSTAKA SISTEM PEMILU DAN DEMOKRASI.....	23
1. Pemilu dan Demokrasi.....	23
2. Teori Sistem Pemilu.....	25
BAB III.....	38
PERUBAHAN SISTEM PEMILU LEGISLATIF DILIHAT DARI UNDANG-UNDANG PEMILU YANG PERNAH BERLAKU DI INDONESIA SEJAK MASA REFORMASI.....	38
1. Pemilu Tahun 1999.....	38
2. Pemilu Tahun 2004.....	40
3. Pemilu Tahun 2009.....	43
4. Pemilu Tahun 2014.....	46
5. Pemilu Tahun 2019.....	49
BAB IV.....	55
1. Desain Sistem Pemilu Terbuka Terbatas.....	55
A. Pemilu Daftar Terbuka Terbatas dengan Pencantuman Nomor Urut ...	55
B. Pemilu Daftar Terbuka Terbatas dengan Tidak Berdasarkan Nomor Urut	56
2. Peluang Penerapan Sistem Pemilu Terbuka Terbatas.....	57
BAB V.....	67
PENUTUP.....	67
1. KESIMPULAN.....	67
2. SARAN.....	69
DAFTAR PUSTAKA.....	70

BAB I

PENDAHULUAN

1. Latar Belakang

Pemilihan Umum di Indonesia dilaksanakan selama lima tahun sekali dan menjadi suatu hal yang penting bagi masyarakat Indonesia, guna memilih di tingkat Nasional baik eksekutif maupun legislatif,¹ yang diantaranya adalah Presiden dan Wakil Presiden, DPR, DPRD, dan DPD, yang diatur dalam pasal 22E ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (selanjutnya disebut dengan UUD NRI 1945). Secara singkat Pemilihan Umum menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) adalah pemilihan wakil rakyat yang secara langsung oleh rakyat suatu Negara. Pemilihan Umum memainkan peran yang penting dalam mewujudkan kedaulatan rakyat sesuai dengan tujuan negara dalam Alinea ke 4 Pembukaan UUD NRI 1945 dimana Indonesia bertujuan untuk dapat melindungi segenap Bangsa Indonesia, seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, dan mencerdaskan kehidupan Bangsa. Hal ini dapat terlaksana salah satunya lewat suatu sistem dalam pemilu karena memiliki pengaruh langsung dalam masyarakat untuk turut serta dalam pelaksanaan pemilu.

Ada berbagai kedudukan yang dipilih melalui Pemilihan Umum. Pemilihan Umum untuk Presiden dan Wakil Presiden dilaksanakan seluruh Indonesia sebagai satu kesatuan dengan sistem pluralitas, untuk Pemilihan Umum DPD melalui sistem distrik berwakil banyak dimana setiap daerah pemilihan memiliki 4 orang calon, sedangkan pada pemilihan DPR, DPRD Provinsi dan Kabupaten/Kota menggunakan sistem proporsional yang menuai pro dan kontra serta akan tinjau lebih lanjut dalam penelitian ini dan selanjutnya akan disebut sebagai Pemilu. Sistem Pemilu di Indonesia adalah proporsional terbuka yang ditegaskan dalam pasal 168 ayat (2) Undang

¹ Evi, Noviawati. *Perkembangan Politik Hukum Pemilihan Umum Di Indonesia*. Jurnal Ilmiah Galuh Justisi 7.1, (Jawa Barat : Fakultas Hukum Universitas Galuh: 2019). Hlm 75-86.

Undang Pemilu Nomor 7 tahun 2017 (selanjutnya disebut UU Pemilu). Sistem Proporsional merupakan salah satu dari berbagai macam sistem Pemilu yang ada, menurut Sigit Pamungkas, sistem Pemilu dibagi menjadi 3 bagian, yang diantaranya adalah:

- a. Sistem Pluralitas atau Mayoritas, yang terbagi atas:
 - *First Past the Post (FPTP)*
 - *Black Vote (BV)*
 - *Party Black Vote (PBV)*
 - *Alternative Vote (AV)*
 - *Two Round System (TRS)*
- b. Sistem Proporsional yang terbagi atas:
 - *Proportional Representation (PR)*
 - *Single Transferable Vote (STV)*
- c. Sistem campuran yang terbagi atas:
 - *Parallel*
 - *Mixed Member Proportional*

Perubahan signifikan Pemilu di Indonesia terdapat di tahun 2004 setelah amandemen UUD 1945, dimana Sistem Proporsional terbuka mulai diberlakukan. Sebelum pemilu di tahun 2004, sistem pemilu menggunakan Proporsional tertutup atau Sistem Daftar Tertutup (*closed list PR*). Pemilu 2004 merubah sistem pemilu tersebut, serta perubahan dalam pemilihan Presiden dan wakilnya dimana, Presiden dan Wakil Presiden dipilih secara langsung oleh Rakyat, dan MPR bukanlah lembaga tertinggi Negara. Sistem Daftar Tertutup (*closed list PR*) berlaku selama masa orde baru dimana dengan tidak adanya calon legislatif yang dipublikasi, partai politik dianggap lebih tertutup dan memungkinkan adanya dominasi suatu partai politik. Barulah pada tahun 2004, *opened list* atau Sistem Daftar Terbuka mulai diberlakukan, meskipun masih disebut dengan “setengah terbuka”, dan pada tahun 2009 telah dilaksanakan terbuka sepenuhnya atau sistem

terbuka murni.² Melihat hal ini, menandakan sistem pemilu di Indonesia kerap mengalami perubahan, selain pemilu tahun 2004 sebagai pemilu pertama setelah amandemen UUD NRI 1945, pemilu tahun 1999 juga cukup disorot dan akan dibahas lebih jauh dalam penulisan ini beserta pemilu setelah tahun 1999. Hal ini dikarenakan pada masa itu Indonesia membentuk legitimasi baru setelah keruntuhan orde baru. Pemilu tahun 1999 dianggap sebagai masa transisi untuk memasuki masa reformasi yang diharapkan lebih demokratis, dan dianggap sebagai pemilu yang berlawanan dengan masa orde baru. Dianggap berlawanan terlihat dari beberapa hal, yang pertama pluralisme politik yang sangat besar karena partai-partai politik dari sisi kelas maupun aliran yang dilarang selama orde baru muncul, kedua, pemilu mengedepankan asas Luber Jurdil (langsung, umum, bebas, jujur dan adil) berbeda dengan masa orde baru yang mengesampingkan asas jujur dan adil. Terakhir yang ketiga, mengusahakan netralisasi salah satunya dengan melarang PNS (Pegawai Negeri Sipil) untuk menjadi bagian dari partai politik.

Baik pemilihan anggota DPR, DPRD, dan penentuan calon Presiden dan Wakil Presiden, harus ada transparansi dan para calon diketahui secara terbuka serta demokratis oleh seluruh masyarakat Indonesia. Dari pemungutan suara inilah, partisipasi rakyat dapat terlihat. Keterlibatan masyarakat menjadi hal yang diutamakan dan mutlak, berdasar dari prinsip demokrasi dalam pemilu (electoral justice).³

Pemilu di Indonesia tidak dapat dikatakan sempurna mengingat adanya sejarah pergantian sistem pemilu yang berulang kali salah satunya dilihat dari perubahan undang-undang pemilu, dan tidak semua pihak yang terlibat dalam proses Pemilu beranggapan bahwa sistem pemilu di Indonesia sudah maksimal dan menciptakan kedaulatan rakyat seperti dalam tujuan negara. Ketika membicarakan sistem pemilu DPR dan DPRD

² Didik Sukriono. *Menggagas sistem pemilihan umum di Indonesia*. (Konstitusi Jurnal 2.1: Jakarta Pusat: Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia 2009) Hlm. 8.

³ Latipah Nasution, *Pemilu dan Kedaulatan Rakyat, Adalah Buletin Hukum dan Keadilan, Volume 1 Nomor 9B* (Jakarta : Pusat Studi Konstitusi dan Legislasi Nasional (POSKO-LEGNAS), Fakultas Syariah dan Hukum UIN Syarif Hidayatullah Jakarta: 2017), diakses 1 Agustus 2023, dari <https://journal.uinjkt.ac.id/index.php/adalah/article/view/11323/5746>

baik Provinsi maupun Kabupaten/Kota, dihadapkan pada pilihan terbuka dan tertutup mana yang lebih konstitusional, dan tidak sedikit yang menilai adanya kerugian konstitusional dari berlakunya pasal 168 ayat (2) dalam UU Pemilu. Salah satunya dibuktikan dengan adanya persidangan Mahkamah Konstitusi dalam permohonan pengujian terhadap Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017 tentang Pemilu dengan Putusan Nomor 114/PUU-XX/2022.⁴

Pemohon dalam perkara nomor 114/PUU-XX/2022 tersebut menilai Pemilu yang dalam sistem proporsional terbuka saat ini tidak sesuai dengan UUD NRI 1945, serta memiliki banyak kekurangan lain yang menurut pemohon adalah lebih besar kemungkinan terjadi tindak pidana pencucian uang hingga pada money politics, dan pemborosan anggaran negara. Maka dilakukan pengujian UU Pemilu, agar dapat dilakukan perubahan terhadap sistem Pemilu yang akan datang.

Sebelum adanya pengujian Nomor 114/PUU-XX/2022, terdapat putusan Mahkamah Konstitusi lain yang terkait yaitu putusan 22-24/PUU-VI/2008,⁵ tertanggal 23 Desember 2008, dimana pemohon menguji beberapa pasal dari Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 tahun 2008 tentang Pemilihan Umum, yang diantaranya adalah Pasal 55 ayat (2) karena dinilai diskriminatif terhadap calon legislatif perempuan, Pasal 205 ayat (4), ayat (5), ayat (6), dan ayat (7) yang dianggap bertentangan dengan norma konstitusi maupun sistem atau prinsip-prinsip Pemilu yang tercantum dalam Pasal 22E ayat (1) UUD NRI 1945, dan Pasal 214 huruf a hingga e yang dinilai bertentangan dengan Pasal 6A ayat (4) UUD NRI 1945 mengenai pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua dipilih langsung oleh rakyat, Pasal 27 ayat (1) dan Pasal 28D ayat (1) (1) UUD NRI 1945 mengenai kedudukan yang sama dihadapan hukum, dan pasal 28E ayat (2) UUD NRI 1945

⁴ Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Nomor 114/PUU-XX/2022, Mahkamah Konstitusi, 15 Juni 2023

⁵ Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Nomor 22-24/PUU-VI/2008, Mahkamah Konstitusi, 23 Desember 2008

mengenai kebebasan meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan sikap sesuai hati nurani.

Melalui Putusan 22-24/PUU-VI/2008, norma Pasal 214 Undang-Undang No. 10 Tahun 2008 tersebut dibatalkan. Mahkamah menyatakan bahwa pemilu untuk memilih DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota dilaksanakan dengan sistem proporsional terbuka, sehingga rakyat secara bebas memilih dan menentukan calon anggota legislatif yang dipilih, maka akan lebih sederhana dan mudah ditentukan siapa yang berhak terpilih. Selain itu Mahkamah juga menyatakan *“...kemenangan seseorang calon untuk terpilih tidak lagi digantungkan kepada partai politik peserta Pemilu, tetapi sampai sejauh mana besarnya dukungan suara rakyat yang diberikan kepada calon tersebut”*.

Lebih lanjut Mahkamah juga mengaitkan sistem Pemilu dengan kedaulatan rakyat pada Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945, dimana dalam kegiatan Pemilu, rakyat dapat langsung memilih, dan besarnya suara pilihan rakyat menunjukkan legitimasi politik yang diperoleh dari calon yang ada. Dari putusan ini dapat terlihat bahwa sistem pemilu mengalami perubahan dan beberapa kali dianggap tidak sesuai untuk diterapkan di Indonesia hingga adanya Putusan Nomor 114/PUU-XX/2022, yang menguji delapan norma namun seluruhnya bertumpu pada Pasal 168 ayat (2) UU Pemilu khususnya pada kata “terbuka”. Petition Pemohon dalam perkara Nomor 114/PUU-XX/2022, menyatakan bahwa Pasal 168 ayat (2) UU 7/2017 bertentangan dengan UUD NRI 1945 selama tidak dimaknai “tertutup”.

Dalam putusan Nomor 114/PUU-XX/2022, mayoritas hakim Mahkamah Konstitusi (MK) menyatakan untuk menolak permohonan dari pemohon, dan menganggap bahwa sistem Pemilu yang digunakan sekarang sudah mendekati original intent UUD NRI 1945, sedangkan terdapat dissenting opinion dari Hakim Konstitusi Arief Hidayat yang pada pokoknya menyatakan perlunya evaluasi dan perbaikan pada sistem Pemilu yang berlaku sejak tahun 2004 tersebut dan kemungkinan menjadi sistem proporsional terbuka terbatas. Menurut mayoritas Hakim MK, sistem apapun yang digunakan dalam Pemilu memiliki kekurangan dan

kelebihannya masing-masing, namun pembentuk Undang-Undang tetap terbuka kemungkinan untuk menyesuaikan diri dengan kebutuhan penyelenggaraan Pemilu, sehingga jika adanya perbaikan, pembentuk Undang-Undang harus memperhatikan beberapa hal yaitu:

1. Tidak selalu berubah, sehingga dapat diwujudkan suatu pilihan yang matang dalam sistem pemilihan umum;
2. Perubahan bertujuan untuk menyempurnakan atau menutup kekurangan dari sistem pemilu yang sedang berlaku;
3. Perubahan tidak mendadak, atau dilaksanakan jauh sebelum tahapan penyelenggaraan pemilu berlangsung, sehingga dapat dilakukan simulasi, sebelum perubahan benar-benar dilakukan;
4. Perubahan harus menjaga keseimbangan peran partai politik sebagaimana sesuai dalam Pasal 22E ayat (3) UUD NRI 1945 dan prinsip kedaulatan rakyat sebagaimana termaktub dalam Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945; dan
5. Perubahan tetap harus melibatkan semua kalangan dalam penyelenggaraan pemilihan umum dengan menerapkan prinsip partisipasi publik yang bermakna (*meaningful participation*).

Melihat hal-hal diatas, salah satu unsur terpenting dalam perubahan sistem Pemilu di Indonesia adalah kedaulatan rakyat. Kedaulatan rakyat merupakan salah satu hal terpenting yang harus dipertimbangkan, karena masyarakat akan terlibat aktif dan ambil bagian dalam Pemilu. Pendapat para hakim dalam putusan diatas juga menandakan terbukanya kemungkinan untuk perubahan dalam sistem Pemilu kedepan, karena dilihat dari tujuannya, tidak ada indikasi negatif pelaksanaan pemilu melalui sistem apapun, dan UUD NRI 1945 tidak mengatur secara pasti sistem mana yang baik untuk diterapkan. Namun, implementasi kedaulatan Negara terlihat dengan dilakukan lewat partisipasi rakyat, karena semua yang dilakukan elit politik dipertanggungjawabkan kepada rakyat. Hal ini berkaitan dengan akuntabilitas, akuntabilitas sendiri selain berarti pertanggungjawaban, dapat

dibagi menjadi 2 macam, yaitu akuntabilitas vertikal yang menarik garis lurus dari atas ke bawah menandakan pertanggungjawaban dari pemerintah terhadap rakyatnya dan akuntabilitas horizontal pertanggungjawaban sederajat seperti Presiden dengan DPR.⁶

Perubahan dalam sistem Pemilu kedepannya harus terkait dengan prinsip kedaulatan rakyat sebagai salah satu yang terpenting dari 5 kriteria di atas. Dengan adanya kemungkinan perubahan yang dinyatakan dalam putusan oleh hakim mayoritas dan pendapat berbeda salah satu hakim terkait dengan sistem Pemilu yang sesuai dengan kedaulatan rakyat, menunjukkan adanya kepentingan dalam penulisan ini, untuk lebih jauh melihat apakah terbuka kemungkinan perubahan sistem pemilu akan relevan di masa yang akan datang dan memenuhi kriteria-kriteria yang dianggap baik serta mendekati tujuan UUD NRI 1945 terutama mengenai kedaulatan rakyat. Berdasarkan urgensi tersebut, Penulis melakukan penelitian yang berjudul **“Peluang Penerapan Sistem Proporsional Terbuka Terbatas dalam Pemilihan Umum Anggota DPR dan DPRD di Indonesia untuk Mewujudkan Pemilihan Umum yang Lebih Demokratis.”**

2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas dapat disimpulkan opsi sistem pemilu masih sangat terbuka kemungkinannya tergantung pada perkembangan, maka rumusan masalahnya adalah:

1. Bagaimana perkembangan sistem pemilu proporsional untuk pemilihan anggota DPR dan DPRD di Indonesia berdasarkan Undang-Undang pemilu yang pernah berlaku sejak tahun 1999?
2. Bagaimana peluang pengaturan sistem pemilu proporsional terbuka terbatas berdasarkan kedaulatan rakyat yang dapat diberlakukan pasca Pemilu 2024?

⁶ Khairul Fahmi. *Prinsip Kedaulatan Rakyat Dalam Penentuan Sistem Pemilihan Umum Anggota Legislatif*. Jurnal Konstitusi 7.3 (Jakarta Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi: 2010): 119-160, diakses dari <https://media.neliti.com/media/publications/110842-ID-prinsip-kedaulatan-rakyat-dalam-penentua.pdf>, pada 1 Agustus 2023

3. Tujuan dan Manfaat Penelitian

Tujuan Penelitian sebagai rekomendasi kepada Pembentuk Undang-Undang, mengenai kemungkinan perubahan sistem Pemilihan Umum di masa yang akan datang, melihat pada Putusan Mahkamah Konstitusi dan berkaitan dengan kriteria pertimbangan Hakim Mahkamah Konstitusi, tujuan pemilihan umum, dan tujuan nasional Bangsa Indonesia yaitu yang mengedepankan kedaulatan rakyat, sehingga dapat menjangkau kepentingan masyarakat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi di Indonesia.

Manfaat teoritis penelitian ini dapat berguna bagi wawasan dan pengetahuan dalam hal yang dibahas yaitu Sistem Pemilihan Umum yang berlangsung di Indonesia jika dikaitkan dengan Kedaulatan Rakyat. Berguna dalam pengembangan Ilmu Hukum secara lebih luas. Sedangkan dalam halnya manfaat praktis penelitian ini, kepada Pemerintah, lembaga negara yaitu pembentuk Undang-Undang yang dapat melihat secara lebih luas dalam merumuskan dan memutuskan pemberlakuan sistem Pemilu terutama sistem pemilu terbuka terbatas. Sehingga kinerjanya dan tujuan dari pemilihan umum sendiri dapat sampai kepada Rakyat. Serta menjadi pemahaman bagi masyarakat luas, mengenai sistem pemilu yang berlaku sebagai salah satu wujud kegiatan yang dapat diikuti oleh rakyat sebagai pemegang kekuasaan tertinggi di Indonesia.

4. Metode Penelitian

A. Jenis Penelitian

Dalam penelitian ini, penulis akan menggunakan metode penelitian yuridis-normatif atau yang biasa disebut juga sebagai metode doktrinal, yang dimana berfokus pada studi kepustakaan serta berbagai literatur yang ada, menurut Soerjono Soekanto penelitian yuridis normatif merujuk pada bahan Pustaka dan penelusuran dilakukan terhadap peraturan yang berkaitan. Serta metode penelitian ini mengkaji pula

sumber hukum tertulis yang sudah ada, dan pada dasarnya bersangkut-paut dengan asas-asas hingga sistematika hukum.⁷

Metode yuridis normatif menjadi metode yang paling tepat dalam penelitian ini dikarenakan penulis akan mengkaji hukum positif yang berlaku, seperti bertumpu pada Undang-Undang, penelitian terdahulu, hingga pada putusan lembaga negara, dan akan menganalisis hubungan antar aturan satu dengan yang lain sehingga akan menunjang penelitian dalam pemberlakuan Undang-Undang.

B. Metode Pendekatan

Metode yuridis normatif dalam penelitian akan dikaitkan dengan beberapa metode pendekatan yaitu pendekatan Perundang-Undangan (*Statute Approach*), yang dalam penelitian ini berkaitan dengan peraturan undang-undang, asas hingga doktrin hukum positif mengenai Pemilu, lalu dilanjutkan dengan pendekatan sejarah hukum (*Historical Approach*) yang berkaitan dengan sejarah Pemilihan Umum di masa lalu, perkembangannya danantisipasi atau keberlakuan pemilu di masa yang akan datang dengan melihat pada tujuan dibentuknya,⁸serta pendekatan kasus hukum tertentu (*Case Approach*) yang dikaitkan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi, dan kasus- kasus menjelang Pemilu.

C. Sumber Bahan Hukum

Pengumpulan data dilakukan melalui data sekunder, data sekunder dari penelitian ini terbagi dalam beberapa bahan hukum sebagai pendukung dari metode penelitian yuridis-normatif, selain itu merupakan data yang berasal dari studi-studi Pustaka dan sebagai pelengkap bagi data primer yang didapat dari survei langsung lapangan:

1) Bahan Hukum Primer

⁷ Zainuddin Ali. “*Metode Penelitian Hukum*”. (Jakarta : Sinar Grafika, 2021). Hlm. 22

⁸ Hendrik Meray, “*Jenis, Metode, dan Pendekatan Hukum,*” (Universitas Pelita Harapan: 2006)

Bahan hukum primer memiliki kekuatan hukum mengikat, biasanya berupa dokumen resmi yang dikeluarkan oleh lembaga yang berwenang, seperti Undang- Undang dan peraturan lainnya yang memuat ketentuan hukum, dan relevan dengan penelitian,⁹ terdiri atas:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum;
- c. Undang-undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
- d. Undang-undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
- e. Undang-undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik;
- f. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
- g. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum;
- h. Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 22- 24/PUU-VI/2008;
- i. Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 114/PUU-XX/2022.

⁹ Zainuddin, *op.cit.* Hlm.23

2) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sebagai penjelasan atas bahan hukum primer, dalam penelitian ini terdiri atas buku-buku, jurnal ilmiah, karya tulis maupun artikel dan hasil penelitian yang relevan untuk penafsiran ataupun uraian terhadap bahan hukum primer diatas.

5. Sistematika Penulisan

BAB I

PENDAHULUAN

Pendahuluan terdapat latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, tinjauan Pustaka serta metode penelitian yang digunakan penulis.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA SISTEM PEMILU DAN DEMOKRASI

Bab ini akan menjabarkan mengenai sistem pemilu yang ada di dunia, beserta teori-teori yang bersangkutan dengan sistem pemilu dalam negara demokratis yang berkedaulatan rakyat.

BAB III

PERKEMBANGAN SISTEM PEMILU BERDASARKAN UNDANG-UNDANG YANG PERNAH BERLAKU

Dalam bab ini, akan melihat pada Undang- Undang Pemilu yang pernah berlaku di Indonesia dari masa ke masa, dan mengkaitkan dengan kelebihan dan kekurangan dari masing-masing sistem.

BAB IV

PELUANG PENERAPAN SISTEM TERBUKA TERBATAS

Bab ini akan disampaikan konsep sistem proporsional terbuka terbatas dan peluang berlakunya sistem, melihat dari kriteria pertimbangan hakim Mahkamah Konstitusi dan prinsip kedaulatan rakyat.

BAB V

PENUTUP

Bab terakhir ini akan berisi mengenai kesimpulan hasil analisis peluang perubahan sistem pemilu di Indonesia di masa yang akan datang dengan

memperhatikan kriteria pertimbangan hakim dan kedaulatan rakyat.