

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pemilihan umum adalah sarana kedaulatan rakyat untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Presiden dan Wakil Presiden, dan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang dilakukan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia.

Pemilihan umum merupakan bentuk implementasi dari sistem demokrasi dan juga dari penerapan sila keempat Pancasila dan Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pemilu merupakan mekanisme untuk memilih wakil rakyat di badan Eksekutif maupun Legislatif di tingkat pusat maupun daerah. Pemilihan umum di Indonesia sejak 1955 hingga saat ini yang terakhir di pemilihan umum serentak 2019 mengalami banyak sekali perubahan dari aspek kerangka hukum, penyelenggara, tahapan, peserta, kelembagaan, pelanggaran, manajemen pelaksanaan.¹

Pemilihan umum merupakan salah satu bentuk pendidikan politik yang terbuka dan bersifat massal, sehingga diharapkan dapat berfungsi dalam proses pendewasaan dan pencerdasan pemahaman politik masyarakat. Melalui pemilu akan terwujud suatu infrastruktur dan mekanisme demokrasi serta membangkitkan kesadaran masyarakat mengenai demokrasi. Masyarakat diharapkan pula dapat

¹ Sarjiyati, Anik Tri Haryani, dan Bambang H Sutrisno, 2021, *ASN??!! Netralitas ASN Dalam Pemilu*, Jakarta: Deepublish. Hlm. 31.

memahami bahwa fungsi pemilu itu adalah sarana untuk mewujudkan kedaulatan rakyat, keabsahan pemerintah, dan pergantian pemerintahan secara teratur.²

Tujuan diselenggarakan pemilu adalah untuk memilih Wakil Rakyat dan Presiden dan Wakil Presiden, serta untuk pemerintahan yang demokratis, kuat dan didukung oleh rakyat dalam rangka mewujudkan tujuan Nasional sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi: “Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”

Demi terwujudnya tujuan perlu adanya penyelenggara pemilu serta asas penyelenggara pemilu sebagaimana yang djelaskan pada Pasal 1 angka 5 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum pada Ketentuan Umum yaitu:

“Penyelenggara pemilu adalah lembaga yang menyelenggarakan Pemilu yang terdiri atas Komisi Pemilihan Umum dan Badan Pengawas Pemilu sebagai satu kesatuan fungsi penyelenggaraan Pemilu untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat, serta untuk memilih Gubernur, Bupati, dan Walikota secara demokratis”

Asas penyelenggaraan pemilu merupakan pedoman dalam menyelenggarakan pemilu, dimana tertuang dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 yang berbunyi:

Penyelenggaraan pemilu berpedoman pada masa:

- a. Mandiri
- b. Jujur
- c. Adil
- d. Kepastian hukum
- e. Tertib

² Mohtar Pabotinggi, 1998, *Sistem Pemilihan Umum di Indonesia*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan . Hlm. 2.

- f. Kepentingan umum
- g. Keterbukaan
- h. Proporsionalitas
- i. Profesionalitas
- j. Akuntabilitas
- k. Efisien, dan
- l. efektivitas

Pemilu merupakan proses sekaligus sarana demokratis untuk menyalurkan aspirasi rakyat. Pemilu merupakan proses sirkulasi elit yang bersifat inklusif dimana semua warga negara secara terbuka memiliki kesempatan untuk memilih dan dipilih. Melalui prosesi pemilu, rakyat memiliki kesempatan untuk menentukan beragam harapan, keinginan dan berbagai kepentingannya melalui pilihan-pilihan politiknya yang disalurkan dalam pemilu. Dalam tataran idealitas normatif, bahkan melalui mekanisme pemilu inilah rakyat menentukan pilihan haluan kehidupan bernegara secara paripurna. Karena itulah dalam konteks pemilu, rakyat sebagai pemilih memiliki urgensi tersendiri. Karena itu pula, dalam konteks pemilu, perilaku pemilih menjadi salah satu elemen penting untuk dikaji. Kajian atas perilaku pemilih bukan saja dimanfaatkan untuk mendulang suara, namun terutama untuk melihat dan memahami konstelasi harapan dan kepentingan rakyat dalam konteks politik demokratik.

Pemilihan umum penting untuk diselenggarakan secara berkala disebabkan oleh beberapa sebab yaitu pertama, pendapat atau aspirasi rakyat mengenai berbagai aspek kehidupan bersama dalam masyarakat bersifat dinamis dan berkembang dari waktu ke waktu.³ Kedua, disamping pendapat rakyat yang berubah dari waktu ke waktu, kondisi kehidupan bersama dalam masyarakat dapat pula berubah karena dinamika dunia Internasional atau faktor dalam negeri

³ Jimly Asshiddiqie, 2017, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Depok: Rajawali Pers. Hlm. 415.

sendiri, baik karena faktor interal manusia maupun faktor eksternal.⁴ Ketiga, perubahan-perubahan aspirasi dan pendapat rakyat juga dapat dimungkinkan terjadi karena pertambahan jumlah penduduk dan rakyat yang dewasa, para pemilih baru belum tentu mempunyai sikap yang sama dengan para orang tua mereka sendiri. Keempat. Pemilihan umum perlu diadakan secara teratur untuk menjamin terjadinya pergantian kepemimpinan negara, baik dari cabang kekuasaan Eksekutif maupun Legislatif.

Konstitusi merupakan segala ketentuan dan aturan dasar mengenai ketatanegaraan. Berdirinya sebuah negara tidak lepas dari adanya konstitusi yang mendasarinya. Konstitusi dapat berupa hukum dasar tertulis yang lazim disebut Undang-Undang Dasar, dan dapat pula tidak tertulis. Konstitusi merupakan hukum yang lebih tinggi atau bahkan paling tinggi serta paling fundamental sifatnya, karena konstitusi itu sendiri merupakan sumber legitimasi.⁵

Jimly Asshiddiqie mengatakan dalam bukunya, konstitusi adalah hukum dasar yang dijadikan pegangan dalam penyelenggaraan suatu negara.⁶ Penting bagi sebuah negara memiliki konstitusi sebagai landasan hukum dalam penyelenggaraan sebuah negara. Untuk itu dalam penyusunan konstitusi harus merupakan hasil dari nilai-nilai dan norma berbangsa dan bernegara yang hidup dalam masyarakat. Dengan demikian, penyusunan konstitusi menjadi sebuah pekerjaan yang mendasar bagi sebuah negara untuk menentukan sistem hukumnya.

⁴ *Ibid.* Hlm. 415.

⁵ Erry Gusman, *Perkembangan Teori Konstitusi Untuk Mendukung Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Jurnal Ensiklopedia, Vol. 1, No. 2, 2019, Hlm. 164.

⁶ Jimly Asshiddiqie, 2004, *Konstitusi dan Konstitusionalisme di Indonesia*, Jakarta: Mahkamah Konstitusi RI. Hlm. 29.

Di Indonesia, konstitusi yang digunakan merupakan konstitusi tertulis yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 atau yang biasa disebut dengan UUD 1945. UUD 1945 pertama kali disahkan sebagai konstitusi negara Indonesia dalam sidang Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia yaitu pada tanggal 18 Agustus 1945. Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mempertegas kedudukan Undang-Undang Dasar sebagai sebuah Hukum Dasar. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah mengalami empat perubahan pertama, yaitu perubahan pertama pada Tahun 1999, perubahan kedua pada Tahun 2000, perubahan ketiga pada Tahun 2001, dan perubahan keempat pada Tahun 2002. Perubahan yang terjadi merupakan hasil dari pergolakan politik pada masanya.

Meskipun demikian, perubahan Undang-Undang Dasar tetap bertujuan untuk memperkuat konstitusi dan bukan sebaliknya. Undang-Undang Dasar ini dapat disebut sebagai konstitusi politik, konstitusi ekonomi dan sekaligus konstitusi sosial yang mencerminkan cita-cita kolektif bangsa, baik di bidang politik dan ekonomi maupun sosial-budaya, dengan tetap memelihara tingkat abstraksi perumusannya sebagai hukum dasar.

Sistem pemilihan proporsional adalah suatu sistem pemilihan dimana kursi yang tersedia di parlemen dibagikan kepada partai-partai politik sesuai dengan imbalan perolehan suara yang didapat partai politik bersangkutan.⁷ Jadi sistem proporsional ialah sistem kursi-kursi di parlemen yang tersedia dibagikan ke tiap-tiap partai politik sesuai dengan banyak perolehan suara yang diperoleh

⁷Jimly Asshiddiqie, *Op.Cit.*, Hlm. 416

partai politik tersebut. Sistem proporsional diartikan sebagai sistem transfer suara ke kursi parlemen sesuai dengan perolehan suara rakyat.

Pada sejarah pemilihan umum di Indonesia, sistem proporsional terbuka dan tertutup pernah diterapkan. Penerapan sistem pemilu proporsional tertutup pernah diterapkan di Indonesia pada pemilu Tahun 1955, pemilu orde baru (Tahun 1971,1977,1982,1987, 1992, 1997), dan pemilu Tahun 1999. Pada pemilu Tahun 2004, Indonesia menerapkan sistem proporsional terbuka. Sejak Tahun 2004, sistem proporsional terbuka masih diterapkan sampai saat ini. Penerapan sistem proporsional terbuka di Indonesia yakni pada pemilu 2004, pemilu 2009, pemilu 2015, dan pemilu 2019.⁸

Sistem pemilu proporsional terbuka dan sistem proporsional tertutup kembali mengemuka pasca pemilu serentak 2024. Beberapa partai politik mulai menunjukkan preferensinya untuk mengubah metode pemberian suara dalam sistem pemilu proporsional tersebut. Ada yang mendukung untuk mengganti sistem pemilu proporsional terbuka yang sudah diterapkan sejak pemilu 2009 ke proporsional tertutup. Tetapi ada juga partai politik yang bersikukuh mempertahankan metode pemberian suara dengan memilih nama calon anggota legislatif langsung di surat suara.

Wacana perubahan varian sistem pemilu proporsional di Indonesia bukanlah hal baru. Hampir di setiap agenda rutin lima tahunan untuk merevisi Undang-Undang pemilihan umum, variabel metode pemberian suara dan penetapan calon terpilih ini selalu menjadi isu krusial yang cukup menyita waktu. Terbuka atau tertutup sistem pemilu proporsional memiliki konsekuensi mendasar

⁸ Widhia Arum Wibawana, Mengenal Perbedaan Sistem Pemilu Proporsional Terbuka dan Tertutup, <https://news.detik.com/pemilu/d-6505530/mengenal-perbedaan-sistem-pemilu-proporsional-terbuka-dan-tertutup/amp> , 9 Januari 2023, 11:54 WIB

terhadap struktur desain surat suara. Sistem proporsional tertutup hanya menyediakan logo atau simbol partai saja di surat suara, sedangkan sistem proporsional terbuka menyantumkan nama-nama calon anggota legislatif di surat suara.

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian lebih lanjut dan dijadikan dalam bahan skripsi dengan judul **“KONSTITUSIONALITAS SISTEM PROPORSIONAL TERBUKA DALAM PELAKSANAAN PEMILIHAN UMUM DI INDONESIA”**.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka rumusan masalah yang di angkat dalam penelitian ini adalah:

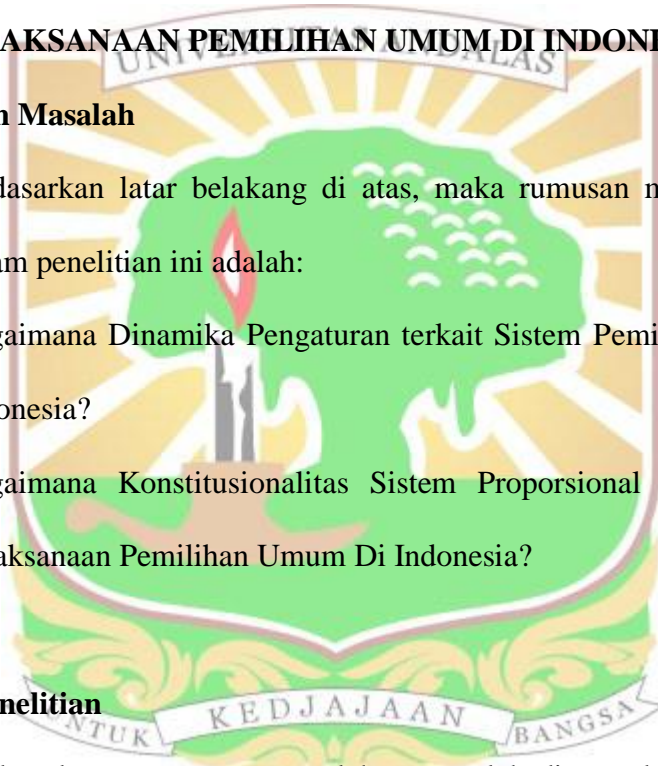
1. Bagaimana Dinamika Pengaturan terkait Sistem Pemilihan Umum Di Indonesia?
2. Bagaimana Konstitusionalitas Sistem Proporsional Terbuka dalam Pelaksanaan Pemilihan Umum Di Indonesia?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah yang telah dirumuskan diatas, maka tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk Mengetahui Dinamika Pengaturan terkait Sistem Pemilihan Umum Di Indonesia
2. Untuk Mengetahui Sistem Proporsional Terbuka dalam Pelaksanaan Pemilihan Umum Di Indonesia

D. Manfaat Penelitian



Adapun manfaat yang diperoleh dari penelitian ini sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Manfaat teoritis yang didapatkan dari permasalahan ini adalah diharapkan permasalahan ini sebagai sumbangan ilmu pengetahuan dan pemikiran yang bermanfaat bagi ilmu hukum

2. Manfaat praktis

Pihak-pihak yang memperoleh manfaat praktis yaitu:

a) Bagi Penulis

Sebagai tambahan ilmu pengetahuan dan wawasan, serta untuk memenuhi sebagian persyaratan dalam memperoleh gelar Sarjana Hukum.

b) Bagi Mahasiswa Universitas Andalas

Sebagai tambahan referensi dan masukan bagi mahasiswa lainnya dalam proses konstusionalitas sistem proporsional terbuka dalam pelaksanaan pemilihan umum di Indonesia.

E. Metode Penelitian

Metode penelitian dari penelitian ini adalah:

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode penelitian yuridis normatif, yaitu suatu metode dimana hukum dikonsepsikan sebagai apa yang tertulis dalam peraturan Perundang-Undangan yang dimana menjadi patokan berperilaku manusia yang dianggap pantas.⁹ Pada metode ini dibutuhkan beberapa referensi buku untuk menemukan bahan-bahan materi yang sesuai dengan

⁹ Amiruddin, 2012, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Raja Grafindo Persada. Hlm. 118

konstitusional sistem proporsional terbuka dalam pelaksanaan pemilihan umum di Indonesia.

2. Sifat Penelitian

Sifat penelitian yang digunakan adalah deskriptif analisis, yaitu suatu metode yang digunakan untuk menggambarkan suatu keadaan yang sedang terjadi yang bertujuan untuk memberikan data seteliti mungkin mengenai objek penelitian sehingga kemudian dianalisis berdasarkan peraturan Perundang-undangan.

3. Pendekatan Penelitian

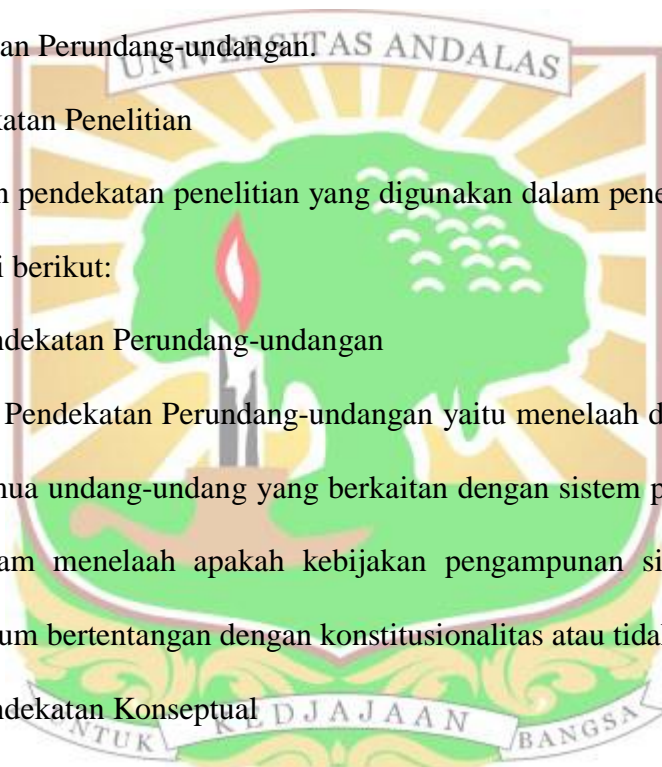
Adapun pendekatan penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

a. Pendekatan Perundang-undangan

Pendekatan Perundang-undangan yaitu menelaah dan menganalisis semua undang-undang yang berkaitan dengan sistem pemilihan umum dalam menelaah apakah kebijakan pengampunan sistem pemilihan umum bertentangan dengan konstitusionalitas atau tidak.

b. Pendekatan Konseptual

Pendekatan konseptual beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum. Serta rumusan yang tertuang dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Peraturan Perundang-undangan yang berkaitan sistem pemilihan umum dalam mengatasi pemilihan umum di Indonesia apakah sistem pemilihan umum ini bertentangan dengan konstitusi atau tidak.



c. Pendekatan Kasus

Dalam pendekatan kasus ini peneliti mencoba untuk membangun argumentasi hukum dalam perspektif kasus yang konkrit yang terjadi di lapangan, kasus tersebut tentunya sangat erat kaitannya dengan kasus atau peristiwa hukum yang sedang ditangani.

4. Sumber dan Jenis Data

Dalam menjalankan penelitian hukum normatif, penulis menggunakan tiga bahan yaitu bahan primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.

a) Bahan Hukum Primer

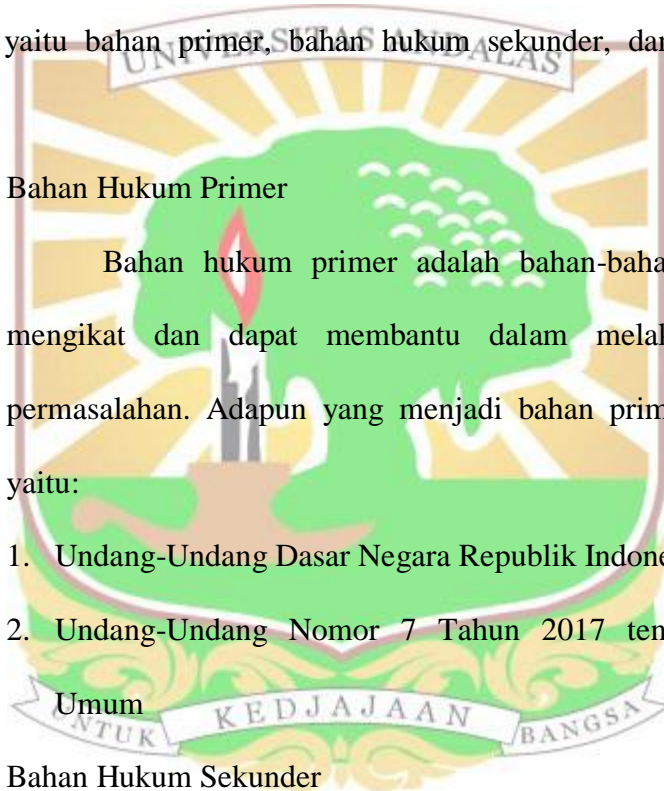
Bahan hukum primer adalah bahan-bahan hukum yang mengikat dan dapat membantu dalam melaksanakan suatu permasalahan. Adapun yang menjadi bahan primer bagi penulis yaitu:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
2. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

b) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang memberikan penjelasan terhadap hukum primer yang di antara lain seperti karya dari kalangan hukum, teori-teori dan pendapat para sarjana, bahan pustaka atau literatur yang berhubungan dengan masalah yang diteliti, dan sumber dari internet.

c) Bahan Hukum Tersier



Bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang memberikan petunjuk ataupun penjelasan terhadap bahan hukum sekunder seperti kamus, ensiklopedia, surat kabar, dan internet.

5. Metode Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini, metode pengumpulan data yang digunakan yaitu studi dokumen atau bahan kepustakaan. Studi dokumen atau bahan kepustakaan adalah suatu metode pengumpulan data yang digunakan oleh peneliti dengan mempelajari berbagai buku-buku, jurnal-jurnal, karya ilmiah, artikel, internet atau website, dan segala hal yang berhubungan dengan masalah yang diteliti.

6. Pengolahan Data

Data yang diperoleh dan dikumpulkan diolah terlebih dahulu dengan cara melakukan koreksi terhadap data yang didapat baik itu data-data yang berasal dari buku maupun aturan-aturan hukum. Data yang diperoleh akan diolah dengan cara editing, yaitu meneliti kembali dan mengoreksi hasil penelitian sehingga tersusun dan akhirnya melahirkan suatu kesimpulan.

7. Analisis Data

Dari data yang didapatkan oleh penulis, selanjutnya dilakukan analisis data. Analisis data yang digunakan merupakan analisis data kualitatif yaitu data yang berupa huruf atau kata-kata yang dinilai berdasarkan logika dan diuraikan dalam bentuk kalimat-kalimat yang kemudian dihubungkan dengan peraturan perundang-undangan, pendapat para sarjana, pendapat pihak terkait dan analisa (penalaran hukum) dari penulis yang dapat

dijadikan sebuah karya ilmiah untuk pengembangan ilmu pengetahuan dan juga penambah ilmu pengetahuan masyarakat.

