

INTERPRETASI DEMOKRASI DALAM SISTEM MEKANIS TERBUKA PEMILIHAN UMUM DI INDONESIA

Putu Eva Ditayani Antari¹
Email: evaditayani2@gmail.com

Abstrak

General election is an important means for the state to ensure the implementation of a government that obtains the legitimacy of the people. In addition, the general election also aims to uphold democracy within sovereign states and ensure the implementation of the human rights of the citizens. Likewise in Indonesia, which periodically conducts general elections every 5 (five) years. General elections in Indonesia have undergone a shift from closed mechanical systems to open mechanical systems since 2004. This is influenced by the reforms that uphold the democracy and sovereignty, as well as respect for the political rights of citizens. The open mechanical system has variations since its use in 2004 to date, especially concerning the valid vote in the election. Therefore, this research will focus on analysing democracy that is being implemented in the election through open mechanical system, and various variations in open mechanical mechanical system in Indonesia. This research will be conducted by using normative research method by using primary legal materials in the form of laws governing the election, as well as secondary legal materials from various literature and scientific articles related to the problems discussed in the research. The results will be presented iin the form of problem description with analysis of the variety of open mechanical systems practiced in Indonesia. This study portrays the elections that are carried out honestly has manifested democracy and sovereignty of the people in the country. Furthermore there are various weaknesses of democratic interpretation in the variation of the implementation of open mechanical systems in elections in Indonesia.

Keywords: *The election, democracy, and system.*

Pendahuluan

Demokrasi merupakan konsep umum yang diterapkan di seluruh negara-negara modern dengan mendasarkan pada prinsip kedaulatan rakyat dan pemenuhan hak-hak politik warga negara. Perwujudan demokrasi salah satunya diwujudkan melalui terselenggaranya pemilihan umum sebagai sarana legalitas dan legitimasi suksesi

¹ Dosen Fakultas Hukum Universitas Pendidikan Nasional (UNDIKNAS) Denpasar, Bali

pemerintahan. Pemilihan umum dalam pandangan Syamsudin Haris, merupakan salah satu bentuk pendidikan politik bagi rakyat, yang bersifat langsung, terbuka, massal, yang diharapkan bisa mencerdaskan pemahaman politik dan meningkatkan kesadaran masyarakat mengenai demokrasi.²

Pemilu adalah wujud nyata demokrasi prosedural, meskipun demokrasi tidak sama dengan pemilihan umum, namun pemilihan umum merupakan salah satu aspek demokrasi yang sangat penting yang juga harus diselenggarakan secara demokratis. Oleh karena itu, lazimnya di negaranegara yang menamakan diri sebagai negara demokrasi mentradisikan Pemilu untuk memilih pejabat-pejabat publik di bidang legislatif dan eksekutif baik di pusat maupun daerah.³ Veri Junaidi menyatakan pemilu dan demokrasi merupakan suatu “*qonditio sine qua non*”, *the one can not exist without the others*. Dalam arti bahwa pemilu dimaknai sebagai prosedur untuk mencapai demokrasi atau merupakan prosedur untuk memindahkan kedaulatan rakyat kepada kandidat tertentu untuk menduduki jabatan-jabatan politik.⁴ Jadi penyelenggaraan pemilu dalam suatu negara merupakan penyaluran hak-hak politik warga negara, mewujudkan kedaulatan rakyat, serta sarana untuk menyukseskan peralihan pemerintahan berdasarkan hukum.

Selayaknya negara-negara modern, Indonesia berupaya untuk mewujudkan paham kedaulatan rakyat dan demokrasi melalui penyelenggaraan pemilihan umum. Dengan adanya pemilihan umum maka rakyat akan dimungkinkan untuk turut serta menentukan arah pemerintahan suatu negara. Aspirasi warga negara dalam pemilihan umum tersebut disalurkan melalui wakil rakyat terpilih, yang diberikan kewenangan oleh warga negara untuk mengawasi jalannya pemerintahan. Pada awal masa kemerdekaan, pemilihan umum diselenggarakan untuk menentukan wakil rakyat yang duduk pada lembaga perwakilan rakyat. Namun pada tahun 2004 era pemilihan umum

² Syamsudin Haris, (2014), *Partai, Pemilu, dan Parlemen Era Reformasi*, Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, hlm. 10.

³ Nanik Prasetyoningsih, *Dampak Pemilihan Umum Serentak bagi Pembangunan Demokrasi Indonesia*, Jurnal Media Hukum, Vol. 21, No. 2 Desember 2017, hlm. 242.

⁴ Veri Junaidi, *Menata Sistem Penegakan Hukum Pemilu Demokratis Tinjauan Kewenangan MK atas Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilu (PHPU)*, Jurnal Konstitusi Volume 6, Nomor 3, September 2009.

di Indonesia tidak hanya memilih wakil rakyat melainkan memulai sejarah baru pemilihan umum presiden secara langsung.

Pemilihan umum tahun 2004 inilah dapat disebut sebagai awal mula perubahan sistem pemilu mekanis di Indonesia dari sistem mekanis tertutup ke dalam sistem mekanis terbuka. Hal ini karena tiap-tiap warga negara memiliki hak langsung untuk memilih wakil rakyat dan presidennya. Partai politik dalam hal ini tidak lagi dapat mendistribusikan suara yang diperoleh secara proporsional sesuai nomor urut calon wakil rakyat, melainkan sesuai dengan jumlah suara yang diperoleh perorangan calon wakil rakyat. Meskipun demikian sistem pemilu mekanis terbuka ini tidak terlepas dari berbagai variasi. Oleh karena itulah akan dilakukan kajian mengenai berbagai variasi mengenai implementasi sistem mekanis terbuka tersebut dalam pemilu di Indonesia. Berdasarkan uraian Pendahuluan tersebut, maka dapat dikemukakan rumusan masalah yaitu: pertama, apakah sistem pemilu mekanis terbuka telah sesuai dengan prinsip demokrasi dan kedaulatan rakyat? Kedua, bagaimana implementasi sistem pemilu mekanis terbuka dalam sejarah pemilu di Indonesia?

Metode Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan adalah jenis penelitian hukum normatif. Menurut Abdulkadir Muhamad penelitian hukum normatif yaitu penelitian yang mengkaji norma hukum dalam berbagai aspek kecuali penerapan atau implementasi dari norma hukum yang dikaji.⁵ Penelitian hukum normatif ini juga disebut sebagai penelitian kepustakaan karena hanya menggunakan sumber data sekunder yang disebut sebagai bahan hukum berupa peraturan perundang-undangan atau literature-literatur yang terkait dengan bidang utama penelitian. Penelitian ini sendiri merupakan penelitian hukum normatif (*normative legal study*) karena penelitian ini mengkaji mengenai analisis sistem pemilu yang diterapkan di Indonesia dari berbagai teori, konsep, dan doktrin mengenai sistem-sistem pemilu dan berbagai variasinya. Sehingga data dilakukan analisis mengenai sistem pemilu yang sesungguhnya diterapkan di Indonesia.

⁵ Soerjono Soekanto, (1986), *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI- Press, hlm. 51.

Adapun bahan hukum yang dipergunakan untuk menunjang pembahasan permasalahan dalam penelitian ini merupakan bahan hukum yang diperoleh melalui penelitian kepustakaan (*library research*) yaitu berupa bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tertier. Bahan-bahan hukum terkait permasalahan yang dikaji dalam penelitian ini selanjutnya akan dikumpulkan melalui studi kepustakaan dengan mengidentifikasi kepustakaan sumber bahan hukum, lalu dilanjutkan dengan mengidentifikasi bahan hukum yang sekiranya diperlukan, dan terakhir menginventarisasi bahan hukum yang diperlukan tersebut. Lebih lanjut lagi bahan hukum tersebut akan dicatat dalam suatu lembaran kecil dan dimasukkan dalam daftar kartu yang disusun sistematis sesuai fokus masalah yang dikaji. Bahan hukum yang telah dikumpulkan melalui sistem daftar kartu tersebut merupakan data kualitatif, yang selanjutnya dianalisis secara deskriptif berdasarkan permasalahan yang diteliti. Dengan demikian maka tulisan ini bersifat deskriptif analisis. Penelitian hukum deskriptif bertujuan untuk menentukan ada tidaknya hubungan antara suatu gejala dengan gejala lain dalam masyarakat.⁶ Selain itu, penelitian yang dilakukan bersifat deskriptif yaitu menggambarkan gejala-gejala di lingkungan masyarakat terhadap suatu kasus yang diteliti, pendekatan yang dilakukan yaitu pendekatan kualitatif yang merupakan tata cara penelitian yang menghasilkan data deskriptif.⁷ Digunakan pendekatan kualitatif oleh penulis bertujuan untuk mengerti atau memahami gejala yang diteliti.⁸ Dengan kata lain untuk menentukan kesesuaian sistem pemilu yang dianut dengan nilai-nilai demokrasi dan kedaulatan rakyat yang diadopsi dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia.

Pembahasan

Pemilu Dalam Suksesi Pemerintahan Negara

Ajaran negara hukum secara konsekuen diterapkan di Indonesia sejak awal kemerdekaan dan tetap dipertahankan, bahkan dipertegas pasca dilakukannya amandemen terhadap Undang-Undang Dasar Tahun 1945 (selanjutnya disingkat UUD

⁶ Amiruddin dan H. Zainal Asikin, (2008), *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Ed.1-4, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, hlm.25.

⁷ Soerjono Soekanto, (1986), *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: Cetakan Ketiga, UI-Press, hlm. 32.

⁸ *Ibid.*

1945) sebagaimana disebut dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945. Hal ini menurut pandangan Nimatul Huda menimbulkan konsekuensi bahwa setiap sikap, kebijakan, dan perilaku alat negara dan penduduk harus berdasar dan sesuai dengan hukum. Ketentuan ini bertujuan untuk mencegah terjadinya kesewenang-wenangan dan arogansi kekuasaan, baik yang dilakukan oleh alat negara maupun penduduk.⁹

Lebih lanjut Nimatul Huda menyatakan bahwa ketentuan sebagai negara hukum tersebut bermakna bahwa hukum sebagai pemegang komando tertinggi dalam penyelenggaraan negara, dengan prinsip “*the Rule of Law, and Not of Man*” yang memiliki kesamaan dengan paham nomokrasi, kekuasaan dijalankan oleh hukum. Oleh karena itu dalam penyelenggaraan negara hukum di Indonesia perlu dijamin dengan dibangun dan ditegakkannya prinsip-prinsip demokrasi dan kedaulatan rakyat.¹⁰ Jimly Asshiddiqie menjelaskan bahwa ajaran negara hukum yang disertai dengan penegakan demokrasi dan kedaulatan rakyat mampu mencegah keadaan dimana hukum dibuat, ditetapkan, ditafsirkan, dan ditegakkan dengan kekuasaan semata sebab kekuasaan tersebut berasal dari kedaulatan rakyat dan demokrasi. Oleh karena itu beliau berpandangan perlu untuk ditegaskan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat yang dilakukan menurut Undang-Undang Dasar yang diimbangi dengan penegasan bawa negara Indonesia adalah negara hukum yang berkedaulatan rakyat atau demokratis.¹¹

Kedaulatan rakyat dan demokrasi dalam negara hukum Indonesia selama ini diwujudkan melalui penyelenggaraan pemilu guna memilih wakil rakyat, kepala daerah, ataupun Presiden. Kehadiran pemilu yang demokratis di Indonesia sesungguhnya diawali dengan adanya masa transisi politik pasca terjadinya Reformasi 1998. Hal ini karena reformasi mengakibatkan terjadinya kekosongan pemerintahan sementara, yang menuntut agar dibentuknya pemerintahan yang baru berdasarkan kehendak rakyat. Terkait dengan penyelenggaraan pemilu pada masa transisi pemerintahan, Huntington menyatakan bahwa pemilu dalam masa transisi dapat dimaknai:¹² 1) Tanda berakhirnya

⁹Nimatul Huda, (2017), *Penataan Demokrasi dan Pemilu di Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta: Kencana-Prenadamedia Group, hlm. 22.

¹⁰*Ibid.*, hlm. 22-23.

¹¹Jimly Asshiddiqie, (2005), *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, hlm. 70.

¹²Samuel P. Huntington, (1991), *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman, University of Oklahoma Press, hlm. 208-210.

rezim nondemokratis, sekaligus sebagai pelembagaan demokrasi dan pembangunan kembali kohesi sosial yang telah retak akibat dari adanya tarik menarik dukungan dan penolakan antara berbagai kelompok sosial dalam masyarakat; 2) Pelantikan pemerintahan baru dalam rezim demokratis yang menggantikan pemerintahan otoriter yang telah tumbang; 3) Perwujudan konsolidasi sistem demokrasi yaitu suatu usaha untuk menjaga secara ketat kembalinya rezim status quo untuk menduduki kursi kekuasaan.

Ketiga pandangan tersebut dapat dinyatakan bahwa pelaksanaan pemilu pasca reformasi di Indonesia bertujuan mewujudkan pemerintahan baru yang demokratis. Dengan demikian maka dapat dinyatakan pula bahwa pelaksanaan suatu pemilu bertujuan untuk melakukan legalitas dan legitimasi kepada pemerintahan baru, melalui suksesi pemerintahan yang konstitusional.

Pemilu dalam pandangan Matori Abdul Djalil adalah memberikan kepastian terhadap alih kepemimpinan dan kekuasaan (*transfer of Leader and Power*) secara konstitusional untuk melahirkan pemimpin yang legitimatif.¹³ Sementara menurut Syamsudin Haris pemilihan umum merupakan lembaga sekaligus praktek politik yang memungkinkan terbentuknya sebuah pemerintahan perwakilan (*representative government*).¹⁴ Lebih luas lagi, AS Hikam mendefinisikan Pemilihan Umum merupakan lembaga sekaligus praktek politik yang mempunyai 2 (dua) dimensi dimana kedua sisinya nampak saling berseberangan. Pada dimensi pertama, pemilihan umum dipandang sebagai sarana bagi perwujudan kedaulatan rakyat dan sarana artikulasi kepentingan warga negara untuk mewujudkan wakil-wakil mereka. Sementara pada dimesi kedua, pemilihan umum merupakan salah satu sarana untuk memberikan dan memperkuat legitimasi politik pemerintah sehingga keberadaannya, kibijaksanaan, dan program-program yang dibuatnya dapat diwujudkan dengan lebih mudah dan mempunyai ikatan sanksi yang kuat.¹⁵

¹³Matori Abdul Djalil dalam Marulak Pardede, *Implikasi Sistem Pemilihan Umum Indonesia*, Jurnal Rechtsvinding, Volume 3 Nomor 1 April 2014, hlm. 86.

¹⁴ Syamsudin Haris, (1998), *Menggugat Pemilihan Umum Orde Baru*, Jakarta, Yayasan Obor Indonesia, hlm. 7.

¹⁵ Muhammad A.S. Hika., (1998), *Pemilu dan Legitimasi Politik*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, hlm. 49-50.

Berdasarkan definisi mengenai pemilu yang disampaikan oleh beberapa sarjana di atas, maka dapat disimpulkan bahwa penyelenggaraan pemilu berkaitan erat dengan proses peralihan kepemimpinan, pelaksanaan demokrasi, dan perwujudan kedaulatan rakyat. Pentingnya pelaksanaan pemilu dalam negara disampaikan oleh Marulak Pardede, yaitu:¹⁶

1. Dalam rangka melaksanakan kedaulatan rakyat;
2. Dalam rangka memilih wakil-wakil rakyat;
3. Untuk meyakinkan atau setidak-tidaknya memperbaharui kesepakatan pihak warga negara;
4. Mempengaruhi perilaku warga negara; dan
5. Mendidik penguasa untuk semakin mengandalkan kesepakatan dari rakyat ketimbang pemaksaan untuk mempertahankan legitimasinya.

Pemilu di Indonesia khususnya dilaksanakan secara periodik setiap 5 (lima) tahun sekali. Dalam setiap pemilihan umum yang diselenggarakan, setiap warga negara yang telah memiliki hak pilih akan menentukan wakil rakyat yang akan duduk pada lembaga perwakilan rakyat baik di pusat maupun daerah, serta menentukan pasangan presiden dan/atau wakil presiden. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (Undang-Undang Pemilu), pemilu didefinisikan sebagai sarana kedaulatan rakyat untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Presiden, dan Wakil Presiden, dan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Lebih lanjut dalam Penjelasan Undang-Undang Pemilu dijelaskan pula bahwa pelaksanaan Pemilu bertujuan untuk mewujudkan kedaulatan rakyat. Dimana makna kedaulatan rakyat yaitu rakyat memiliki kedaulatan, tanggung jawab, hak dan kewajiban untuk secara demokratis memilih pemimpin yang akan membentuk pemerintahan guna mengurus dan melayani seluruh lapisan masyarakat, serta memilih wakil rakyat untuk mengawasi jalannya pemerintahan. Sehingga pemilu merupakan sarana bagi rakyat untuk menentukan pemimpin melalui pemilihan Presiden dan Wakil Presiden yang dipilih dalam satu pasangan secara langsung, serta memilih wakil rakyat yang akan menjalankan fungsi melakukan pengawasan, menyalurkan aspirasi politik rakyat,

¹⁶Marulak Pardede, *Loc. Cit.*

membuat undang-undang sebagai landasan bagi setiap orang dalam menjalankan fungsinya masing-masing, serta merumuskan anggaran pendapatan dan belanja untuk membiayai pelaksanaan fungsi-fungsi tersebut.

Penyelenggaraan pemilu suatu negara ditinjau dari berbagai uraian yang dipaparkan di atas menunjukkan tujuan diselenggarakannya pemilu demi mewujudkan kedaulatan, rakyat, melindungi hak asasi warga negara, dan membentuk pemerintahan yang demokratis. Hal ini juga dapat dilihat dari pendapat yang dikemukakan Hohamad Kusnardi dan Harmaily Ibrahim yang menyatakan bahwa tujuan pemilu adalah:¹⁷ 1) Memungkinkan terjadinya peralihan pemerintahan secara aman dan tertib, sebagaimana seharusnya dalam negara demokrasi; 2) Untuk melaksanakan kedaulatan rakyat; dan 3) Dalam rangka melaksanakan hak-hak asasi warga negara.

Hampir serupa Jimly Asshiddiqie mengemukakan tujuan pemilu menjadi 4 (empat) yaitu untuk memungkinkan terjadinya peralihan kepemimpinan pemerintahan secara tertib dan damai, untuk memungkinkan terjadinya pergantian pejabat yang akan mewakili kepentingan rakyat di lembaga perwakilan, untuk melaksanakan prinsip kedaulatan rakyat, dan untuk melaksanakan prinsip hak-hak asasi warga negara.¹⁸ Apabila dibandingkan dengan pendapat Kusnardi dan Harmaily, Jimly Asshiddiqie menguraikan peralihan pemerintahan menjadi peralihan pejabat negara dan peralihan anggota lembaga perwakilan rakyat atau yang diistilahkan dengan wakil rakyat. Sehingga dapat dimaknai bahwa pelaksanaan pemilu dalam negara demokrasi merupakan mekanisme wajib untuk menjamin terbentuknya pemerintahan baru yang demokratis yang memiliki legitimasi langsung dari rakyat sebagai pemegang kekuasaan tertinggi. Selain itu pemilu juga menjamin proses peralihan kepemimpinan dan pergantian pejabat negara dapat berlangsung aman dan tertib guna menjaga stabilitas negara.

Sistem Penyelenggaraan Pemilu

Pemilu sebagai mekanisme yang diselenggarakan dalam negara demokrasi guna menentukan pemerintah dan wakil rakyat yang baru dilaksanakan berdasarkan sistem pemilu. Hak memilih segenap warga negara yang disalurkan menjadi suara yang

¹⁷Johan Jasin, (2016), *Hukum Tata Negara Suatu Pengantar, Edisi Kedua*, Yogyakarta: Deepublish, hlm. 150.

¹⁸Jimly Asshiddiqie, (2010), *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta: PT. RajaGrafindo, hlm. 418.

diperoleh peserta pemilu merupakan bentuk legitimasi yang diperoleh oleh calon pemerintah dan wakil rakyat. Menurut Valina Subekti, sistem pemilu adalah seperangkat metode yang mengatur warga negara memilih wakilnya untuk duduk sebagai pemerintah. Sistem pemilu dapat berupa metode menyalurkan suara sebagai kursi dalam lembaga perwakilan rakyat ataupun metode untuk menentukan pemenang berdasarkan jumlah suara yang diperoleh. Sehingga dapat disimpulkan bahwa sistem pemilu berkaitan dengan cara pemberian suara, perhitungan suara, dan pembagian kursi di lembaga perwakilan rakyat.¹⁹

Definisi mengenai sistem pemilu dalam perspektif hamipir serupa disampaikan oleh K. Marijan. Dalam pandangannya sistem pemilu merupakan instrumen yang digunakan untuk menerjemahkan perolehan suara dalam pemilu ke dalam kursi-kursi yang dimenangkan oleh partai atau calon. Lebih lanjut untuk menerjemahkan suara yang diperoleh tersebut menggunakan variable-variabel dasar mencakup formula pemilihan (*electoral formula*), struktur penyuaaraan (*ballot structure*), dan besaran district (*district magnitude*).²⁰

Galuh Kartiko dalam tulisannya menyebutkan bahwa penyelenggaraan pemilu merupakan realisasi fungsi rekrutmen politik yang seharusnya ada dalam sistem demokrasi. Sehingga secara teoritis dalam sistem pemilu akan menentukan mengenai pola pemberian suara, pembagian daerah pemilihan, pola kampanye, cara pemberian dan penghitungan suara. Hasil dari sistem pemilu tersebut selanjutnya memberikan kemungkinan bagi pemilih untuk menentukan prefensinya apakah memilih partai atau individu yang menjadi calon dalam Pemilu.²¹ Apabila dipahami maka sesungguhnya pendapat Galuh Kartiko tersebut menyatakan bahwa hasil pemilu akan menentukan loyalitas dari pemilih, apakah loyalitas terhadap partai politik atau terhadap individu yang menjadi calon dari partai politik peserta pemilu.

Secara umum sistem pemilu dapat dibagi menjadi sistem mekanis dan sistem organik, namun sayangnya tidak banyak negara demokrasi modern yang menggunakan

¹⁹Galuh Kartiko, *Sistem Pemilu dalam Perspektif Demokrasi di Indonesia*, Jurnal Konstitusi Vol. II, No. 1, Juni 2009, PKK Universitas Kanjuruhan Malang, hlm. 38.

²⁰ Kacung Marijan, (2012), *Sistem Politik Indonesia; Konsolidasi Demokrasi Pasca-Orde Baru*, Kencana, Jakarta, hlm. 91.

²¹ Galuh Kartiko, *Op. Cit.*, hlm. 38-39

sistem organik. Sistem mekanis merupakan sistem pemilu yang memposisikan rakyat sebagai massaatas individu-individu yang sama, artinya rakyat merupakan individu yang mengendalikan pemilu melalui organisasi partai politik. Sebaliknya sistem organis memandang rakyat sebagai individu yang merupakan bagian dari persekutuan seperti persekutuan profesi, persekutuan genealogis, atau persekutuan lapisan sosial.²² Oleh karena itu perbedaan esesnsi yang terdapat kedua sistem pemilu tersebut yaitu sistem pemilu mekanis menekankan pada pentingnya peran individu dalam partai politik, sementara dalam sistem organis peran persekutuan akan lebih penting dalam penyelenggaraan pemilu.

Pandangan Jimly Asshiddiqie, pembedaan sistem pemilu menjadi sistem mekanis dan organis didasarkan pada bagaimana cara memandang hak-hak politik warga negara. Apakah rakyat dipandang sebagai individu yang bebas untuk menentukan pilihan dan mencalonkan diri ataukah rakyat hanya dipandang sebagai anggota kelompok tidak berhak menentukan siapa yang akan menjadi wakilnya atau mencalonkan dirinya dalam lembaga perwakilan rakyat. Apabila rakyat dipandang sebagai masa individu-individu yang sama dan memiliki hak pilih yang bersifat aktif, sehingga masing-masing individu memiliki satu hak suara dalam pemilu secara sendiri-sendiri, maka hal tersebut menunjukkan sistem mekanis. Sebaliknya dalam sistem organis rakyat merupakan kumpula individu yang hidup bersama dalam berbagai persekutuan hidup, Kelompok-kelompok masyarakat tersebut dilihat sebagai suatu organisme yang terdiri dari organ-organ yang mempunyai kedudukan dan fungsi tertentu dalam kelompoknya. Dengan demikian maka persekutuanlah yang berperan sebagai penyanggah dan pengendali hak pilih. Untuk mengutus wakil-wakilnya dalam lembaga perwakilan rakyat.²³

Sistem pemilu mekanis inilah yang kini kerap masih dipraktikkan pada negara demokrasi modern. Demikian halnya di Indonesia yang meletakkan peran sentral bagi partai politik dalam penyelenggaraan suatu pemilihan umum. Partai politik sebagai sarana untuk memperoleh kekuasaan, merupakan peserta utama dalam pemilu legislatif dan eksekutif di Indonesia. Dalam pemilu legislatif, partai politik akan menentukan

²² M. Kusnardy dan Harmaily Ibrahim, *Op. Cit.*, hlm. 333-334.

²³ Jimly Asshiddiqie, *Op. Cit.*, hlm.421-422.

individu yang sedianya akan bersaing merebut posisi sebagai wakil rakyat dan memenangkan jumlah suara yang signifikan. Dengan jumlah suara yang cukup berdasarkan presidential threshold, maka partai politik atau gabungan partai politik akan berkesempatan untuk bertarung pada pemilu eksekutif dengan mengajukan pasangan calon presiden dan wakil presiden.

Sistem pemilu mekanis menjadi pilihan utama untuk dijadikan pedoman dalam pelaksanaan pemilu karena sistem ini dipandang lebih demokratis dengan lebih menghargai hak-hak asasi individu dalam negara, sehingga setiap orang yang memenuhi peraturan perundang-undangan memiliki hak memilih akan ikut menentukan hasil pemilu tersebut. Sistem pemilu mekanis ini berdasarkan pembagian kursi pada lembaga perwakilan rakyat dapat diklasifikasikan menjadi sistem perwakilan distrik/mayoritas (*single member constituencies*) dan sistem perwakilan proposional (*proportional representation*).

Ismail Sunny menyebut sistem distrik sebagai sistem *the winner's take all*, karena wilayah nega dibagi menjadi distrik-distrik atau daerah-daerah pemilihan yang jumlahnya sama dengan jumlah anggota lembaga perwakilan rakyat yang dibutuhkan untuk dipilih. Hal ini berarti setiap distrik atau daerah pemilihan akan diwakili oleh hanya satu orang wakil dalam lembaga perwakilan rakyat atau diistilahkan dengan *single member constituencies*.²⁴ Sementara Ramlan Subakti menjelaskan mengenai sistem proporsional atau disebut sistem perwakilan berimbang yaitu dimana setiap partai politik akan memperoleh kursi sesuai dengan jumlah suara diperoleh. Bila suatu negara menganut formula perwakilan berimbang, jumlah suara per kursi ditetapkan lebih dahulu (jumlah pemilih yang menggunakan haknya dibagi dengan jumlah kursi yang ditetapkan untuk daerah pemilihan yang bersangkutan), kemudian kursi dibagi berdasarkan jumlah suara yang diperoleh setiap partai politik peserta Pemilu. Dalam sistem ini para pemilih akan memilih partai politik yang telah menyusun program dan menetapkan para calon yang dipandang berkualitas.²⁵ Dalam implementasi secara langsung pada pemilu di Indonesia sistem proporsional ini diterapkan dengan membagi seluruh wilayah Indonesia ke dalam beberapa daerah-daerah pemilihan (dapil)

²⁴ Ismail Sunny dalam Jimly Asshiddiqie, *Op. Cit.*, hlm. 424.

²⁵ Ramlan Subakti dalam I Nyoman Budiana, *Reinterpretasi Sistem Pemilu sebagai Implementasi Kedaulatan Rakyat di Indonesia*, Jurnal Konstitusi, Vol. II No. 1 Juni 2009, hlm. 33.

Selanjutnya masing-masing dapil berdasarkan proporsi jumlah penduduknya disediakan sejumlah kursi pada lembaga perwakilan rakyat. Jumlah kursi yang tersedia pada masing-masing dapil itulah yang akan dibagikan secara berimbang kepada calon wakil rakyat yang memperoleh suara terbanyak dan partai politiknya telah memenuhi *parliamentary threshold* (ambang batas parlemen).

Sistem Mekanis Terbuka dalam Pemilu Indonesia

Demokrasi yang berlandaskan pada paham kedaulatan rakyat atau kekuasaan tertinggi ada pada rakyat. Oleh karena itu dalam pandangan Jimly Asshiddiqie, demokrasi sebagai landasan konsepsi bernegara hendaknya mengkonstruksikan kekuasaan negara sebagai berikut:²⁶

1. Berasal dari rakyat;
2. Dilakukan oleh rakyat melalui wakil-wakil atau utusannya;
3. Kegiatan-kegiatan kekuasaan itu diselenggarakan bersama-sama dengan rakyat; serta
4. Semua fungsi penyelenggaraan kekuasaan ditujukan untuk kepentingan rakyat.

Pelaksanaan demokrasi yang berdasarkan kedaulatan rakyat tersebut hendaknya tidaklah terlepas dari paham negara hukum yang mengedepankan legalitas dalam pelaksanaannya. Hal ini dinyatakan oleh John Forejohn dan Pasquale Pasquino bahwa demokrasi dan negara hukum mewujudkan ke dalam dua institusi berbeda, namun keduanya selalu saling bersentuhan dan dapat terjadi ketegangan karena institusi demokrasi dan institusi hukum juga dapat berperan sebagai pembentuk hukum. Pada saat institusi hukum berhasil mendapatkan otoritas yang luas untuk mengatur dan menata interaksi sosial, peran institusi demokrasi akan terbatas. Sebaliknya pada saat parlemen dapat mengklaim otoritas kekuasaan tertinggi untuk membuat aturan hukum, institusi hukum diturunkan statusnya untuk patuh sebagai agen dari institusi demokrasi.²⁷ Berdasarkan pandangan tersebut seharusnya keterkaitan antara negara hukum dan demokrasi bukanlah dalam tujuan untuk saling menjatuhkan atau membatasi, melainkan untuk mengimbangi satu dengan lainnya. Dengan demikian maka terwujudlah negara hukum dan demokrasi yang berjalan bersisian untuk mengawal penyelenggaraan pemerintahan suatu negara.

²⁶ Jimly Asshiddiqie, (2010), *Konstitusi Ekonomi*, Jakarta: Kompas, hlm. 361-362

²⁷ John Forejohn dan Pasquale Pasquino dalam Janedjri M. Gaffar, (2013), *Demokrasi dan Pemilu di Indonesia*, Jakarta: Konstitusi Press, hlm. 63.

Pemilu sebagai simbol pelaksanaan demokrasi suatu negara juga harus taat pada paham kedaulatan hukum, yaitu peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang Pemilu dari tingkatan tertinggi hingga terendah. Hal inilah yang menyebabkan terjadinya beragam variasi dalam sejarah Pemilu di Indonesia, tidak hanya peralihan dari Orde Lama ke Reformasi namun terkait juga berbagai variasi yang terjadi pada pemilu di era reformasi. Pemilu pertama pasca reformasi terjadi pada Juni 1999, dimana saat itu terjadi percepatan Pemilu berdasarkan hasil Sidang Istimewa MPR melalui Ketetapan MPR Nomor X/MPR/1998 tentang Pokok-Pokok Reformasi Pembangunan dalam Ragka Penyelematan dan Normalisasi Kehidupan Nasional sebagai Haluan Negara. Pada pemilu tahun 1999 tersebut telah diterapkan sistem mekanis proporsional dengan stelsel daftar atau disebut dengan sistem tertutup. Disebut dengan sistem tertutup karena pemilih hanya memberikan suaranya dengan cara memilih gambar partai politik, selanjutnya penentuan calon yang terpilih akan dilakukan berdasarkan pengajuan dari partai politik peserta politik.

Pandangan Syamsudin Haris sistem proporsional tertutup yang ditetapkan pada Pemilu 1999 merupakan peninggalan pemerintahan Orde Baru. Selain itu sistem proporsional tertutup tersebut juga diduga memperkuat oligarkhi elit parpol dalam pencalonan, akibatnya proses pencalonan dari nominasi hingga penetapan calon dalam internal parpol rentan dipermainkan dengan harga yang sangat mahal terutama untuk dapat menduduki nomor urut berpotensi terpilih biasanya antara urut 1 hingga 3 dalam list surat suara.²⁸ Pada pemilu yang diselenggarakan tahun 2004 sesungguhnya sistem proporsional tertutup tersebut telah bergeser menjadi sistem proporsional terbuka terbatas. Hal ini ditunjukkan dengan adanya nomor urut calon dan nama calon yang diajukan oleh partai politik, dan calon tersebut dinyatakan berhak apabila memenuhi ketentuan Bilangan Pembagi Pemilih (BPP). Jika ada calon yang dapat memenuhi 100 % BPP maka calon tersebut secara otomatis ditetapkan menjadi calon terpilih, jika tidak calon yang dapat memenuhi BPP, maka calon terpilih ditentukan berdasarkan daftar nomor urut yang ditentukan oleh partai politik dalam surat suara. Jika masih terdapat sisa kursi dibagikan pada partai politik yang memperoleh sisa suara terbesar

²⁸ Agus Riwanto, *Korelasi Pengaturan Sistem Pemilu Proporsional Terbuka Berbasis Suara Terbanyak*, Yustisia. Vol. 4 No. 1 Januari - April 2015, hlm. 94.

(*large remainders*) berturut-turut sampai semua kursi terbagi habis di daerah pemilihan (Dapil).

Pengaturan tentang sistem proporsional tertutup ini akhirnya diubah dalam pemilu tahun 2009 dengan sistem proporsional terbuka murni. Sistem ini merupakan norma baru yang berbasis pada penentuan caleg terpilih berdasarkan pada suara terbanyak berdasarkan amar Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008 tentang uji materiil Pasal 214 UU No.10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD. Dalam putusannya Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa Pasal 214 UU No.10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD mengandung standar ganda, yaitu menggunakan nomor urut dan perolehan suara masing-masing calon. Hal ini tentunya bertentangan dengan pengakuan terhadap kesamaan kedudukan hukum dan kesempatan yang sama dalam pemerintahan (*equality and opportunity before the law*).

Selain itu dasar filosofi dari setiap pemilihan atas orang untuk menentukan pemenang adalah berdasarkan suara terbanyak, maka penentuan calon terpilih harus pula didasarkan pada siapapun calon anggota legislatif yang mendapat suara terbanyak secara berurutan, dan bukan atas dasar nomor urut terkecil yang telah ditetapkan. Sehingga pengaturan tentang BPP tersebut dirasa inkonstitusional karena bertentangan dengan makna substantif kedaulatan rakyat dan prinsip keadilan. Dinyatakan dapat melanggar kedaulatan rakyat apabila kehendak rakyat yang tergambar dari pilihan mereka tidak diindahkan dalam penetapan anggota legislatif akan benar-benar melanggar kedaulatan rakyat dan keadilan, jika ada dua orang calon yang mendapatkan suara yang jauh berbeda secara ekstrem terpaksa calon yang mendapat suara banyak dikalahkan oleh calon yang mendapat suara kecil, karena yang mendapat suara kecil nomor urutnya lebih kecil.²⁹

Sistem proporsional terbuka murni selanjutnya menjadi pilihan pada pemilu 2009 dengan harapan bahwa agar caleg terpilih lebih representatif dan legitimasinya jauh lebih kuat karena sudah selayaknya yang berhak mendapat kursi adalah caleg yang memang memperoleh dukungan rakyat yang paling banyak. Model ini juga lebih

²⁹ Kutipan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008 tentang uji materiil Pasal 214 UU No.10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD

demokratis, karena yang dijadikan ukuran pemenangnya adalah yang memperoleh suara terbanyak, baik perolehan suara terbanyak mutlak maupun terbanyak sederhana.³⁰ Agus Riwanto mendefinisikan sistem proporsional terbuka sebagai adanya keharusan dicantumkan nama calon legislatif dalam kertas suara untuk dipilih langsung oleh konstituen. Selanjutnya, penentuan pemenang di suatu daerah pemilihan (Dapil), didasarkan pada perolehan kursi parpol bersangkutan dengan cara memperhitungkan perolehan suara sah parpol dibagi dengan angka bilangan pembagi pemilih (BPP).³¹

Sistem proporsional terbuka memiliki beberapa keunggulan sebagaimana yang telah dipaparkan di awal berupa adanya penghargaan terhadap hak pilih warga negara, menjunjung tinggi nilai-nilai demokrasi dan memenuhi rasa keadilan bagi masyarakat. Namun dalam pelaksanaannya sistem proporsional terbuka ini menimbulkan dampak negatif bagi sistem kepartaian di Indonesia. Hal ini karena sistem proporsional terbuka telah meminimalkan loyalitas calon pada parpol, sebaliknya garis komando parpol terputus dan akan melahirkan krisis kewibawaan parpol. Adanya peluang bagi calon-calon populer tanpa kompetensi untuk dipilih, ketimbang calon-calon berkompeten namun tidak populer.³²

Dampak negative sistem proporsional terbuka juga dikemukakan oleh Marcus Mietzner terkait dengan biaya penyelenggaraan pemilu. Sistem penentuan calon terpilih berdasarkan suara terbanyak telah menjadikan pemilu menjadi sangat mahal dan melahirkan problem yang multikompleks.³³ Masalah yang dimaksud tersebut dapat berupa adanya mahar politik yang harus disetorkan oleh calon legislatif untuk mendapatkan posisi yang menguntungkan, kemudian besarnya biaya untuk mengkampanyekan diri sebagai calon legislative, dan adanya praktik jual-beli suara yang masih kerap terjadi di masyarakat. Hal ini menjadikan sistem proporsional terbuka sesungguhnya amat beresiko bila diterapkan pada negara yang masih merintis demokrasi dan belum memiliki kedewasaan dalam berpolitik. Sehingga pemilu dipergunakan sebagai kontestasi politik semata dengan tujuan memperoleh kekuasaan

³⁰ Agus Riwanto, *Op. Cit.*, hlm. 94-95.

³¹ Agus Riwanto (selanjutnya disebut Agus Riwanto II), (2007). *Ensiklopedia Pemilu, Analisis Kritis Intropeksi Pemilu 2004, Menuju Agenda Pemilu 2009*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, hlm. 283.

³² Agus Riwanto, *Op. Cit.*, hlm. 96.

³³ Marcus Mietzner, (2009), *Indonesia's 2009 Election: Populism, Dynesties, and The Consolidated of the Party System, Analysis, Paper*, Sydney: Lowy Institute for International Policy, hlm. 19.

dan menghiraukan tujuan awal pemerintahan yang demokratis guna meraih tujuan bersama demi kesejahteraan rakyat.

Tingginya biaya yang diperlukan untuk mencalonkan diri sebagai calon legislative dalam pemilu juga berimbas pada semakin meningkatnya kasus korupsi yang terjadi di Indonesia. Setelah mampu memperoleh posisi dalam lembaga perwakilan rakyat, maka akan timbul niat menggunakan kekuasaannya untuk mengumpulkan pundi-pundi uang sebanyak-banyaknya. Kekuasaan tersebut akhirnya digunakan sebagai bisnis tambahan yang mengakibatkan turunnya kualitas dan kewibawaan lembaga perwakilan rakyat. Anggota legislative tidak lagi bertindak sebagai wakil rakyat, namun hanya mewakili kepentingan kelompok, golongan, bahkan kepentingan pribadinya semata.

Kesimpulan

Berdasarkan uraian pembahasan mengenai rumusan masalah yang dikemukakan di atas maka dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

Pertama, Sistem pemilu terbuka murni yang dilaksanakan sejak tahun 2009 merupakan wujud nyata penghargaan akan demokrasi dan kedaulatan rakyat. Rakyat diberikan kesempatan seluas-luasnya untuk menggunakan hak pilihnya dalam menentukan calon legislatif yang diberikan legitimasi sebagai wakil rakyat. Selain itu Mahkamah Konstitusi sebagai inisiator hadirnya sistem proporsional terbuka juga menyatakan bahwa dalam negara kedaulatan rakyat sekecil apapun kehendak rakyat harus diperhatikan dan mampu merepresentasikan kehendak rakyat.

Kedua, Implementasi sistem pemilu mekanis dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia diterapkan sejak awal kemerdekaan dengan sistem proporsional tertutup. Pada awal era reformasi sistem proporsional tertutup ditransformasikan menjadi sistem proporsional terbuka terbatas dengan pertimbangan menghargai kedaulatan rakyat dan prinsip demokrasi. Baru pada tahun 2009 berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi diterapkan sistem proporsional terbuka murni. Meski demikian dalam pelaksanaannya masih ditemukan kendala dan dampak negatif dari sistem proporsional terbuka murni ini yang disebabkan karena kurangnya kedewasaan berpolitik dan sikap oportunistik dari upaya mewujudkan demokrasi.

Saran

Berdasarkan kesimpulan tersebut maka mengenai sistem mekanis terbuka yang diterapkan pada pemilu di Indonesia sejak tahun 2009 hingga sekarang dirasa perlu adanya kajian mengenai efektivitas pelaksanaan sistem tersebut dalam mewujudkan kedaulatan rakyat dan demokrasi. Selain itu adanya berbagai kendala dan masalah yang ditimbulkan juga perlu menjadi bahan pertimbangan dalam melakukan perbaikan sistem pemilu ke depannya. Sesungguhnya bukanlah hal yang tabu bagi negara demokrasi untuk menerapkan sistem pemilu mekanis tertutup, karena apapun sistem pemilu yang dipilih selama diselenggarakan secara jujur dan adil telah mencerminkan demokrasi dalam negara.

Daftar Pustaka

- Amiruddin dan H. Zainal Asikin, (2008), *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Ed.1-4, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada,
- Asshiddiqie, Jimly, (2005), *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Konstitusi Press,
- _____, (2010), *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta: PT. RajaGrafindo,
- _____, (2010), *Konstitusi Ekonomi*, Jakarta: Kompas.
- Gaffar, Janedjri M., (2013), *Demokrasi dan Pemilu di Indonesia*, Jakarta: Konstitusi Press.
- Haris, Syamsudin, (1998), *Menggugat Pemilihan Umum Orde Baru*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia,
- , (2014), *Partai, Pemilu, dan Parlemen Era Reformasi*, Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia.
- Hika, Muhammad A.S., (1998), *Pemilu dan Legitimasi Politik*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Huda, Nimatul, (2017), *Penataan Demokrasi dan Pemilu di Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta: Kencana-Prenadamedia Group,
- Huntington, Samuel P., (1991), *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman: University of Oklahoma Press,
- Jasin, Johan, (2016), *Hukum Tata Negara Suatu Pengantar, Edisi Kedua*, Yogyakarta: Deepublish,
- Marijan, Kacung, (2012), *Sistem Politik Indonesia; Konsolidasi Demokrasi Pasca-Orde Baru*, Jakarta: Kencana,

Riwanto, Agus, (2007). *Ensiklopedia Pemilu, Analisis Kritis Intropeksi Pemilu 2004, Menuju Agenda Pemilu 2009*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar,

Soekanto, Soerjono, (1986), *Pengantar Penelitian Hukum*, Cetakan Ketiga, Jakarta: UI-Press,

Jurnal

Budiana, I Nyoman, 2009, *Reinterpretasi Sistem Pemilu sebagai Implementasi Kedaulatan Rakyat di Indonesia*, Jurnal Konstitusi, Vol. II No. 1 Juni 2009.

Junaidi, Veri, 2009, *Menata Sistem Penegakan Hukum Pemilu Demokratis Tinjauan Kewenangan MK atas Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilu (PHPU)*, Jurnal Konstitusi Volume 6, Nomor 3, September 2009

Kartiko, Galuh, 2009, *Sistem Pemilu dalam Perspektif Demokrasi di Indonesia*, Jurnal Konstitusi Vol. II, No. 1, Juni 2009, PKK Universitas Kanjuruhan Malang

Mietzner, Marcus, *Indonesia's 2009 Election: Populism, Dynesties, and The Consolidated of the Party System, Analysis*, Paper, Lowy Institute for International Policy, Sydney

Pardede, Marulak, 2014, *Implikasi Sistem Pemilihan Umum Indonesia*, Jurnal *Rechtsvinding*, Volume 3 Nomor 1 April 2014

Prasetyoningsih, Nanik, 2014, *Dampak Pemilihan Umum Serentak bagi Pembangunan Demokrasi Indonesia*, Jurnal Media Hukum, Vol. 21, No. 2 Desember 2017

Riwanto, Agus, 2015, *Korelasi Pengaturan Sistem Pemilu Proporsional Terbuka Berbasis Suara Terbanyak*, Yustisia. Vol. 4 No. 1 Januari - April 2015

Peraturan Perundangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 51, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4836).

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008 tentang uji materiil Pasal 214 UU No.10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD.