

SISTEM PROPORSIONAL PEMILIHAN UMUM DALAM PERSPEKTIF POLITIK HUKUM

Nurhayu Handayani Putri¹, Aturkian Laia², Bestari Laia³

^{1,2}Magister Ilmu Hukum, Universitas Jayabaya

³Fakultas Keguruan dan Ilmu Pendidikan, Universitas Nias Raya

¹nurhayuhani@gmail.com, ²aturkianlaia1987@gmail.com, ³laiabestari211087@gmail.com

Abstrak

Penelitian ini menganalisis peran pemilihan umum dalam konteks pencapaian kedaulatan rakyat sesuai dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945). Penelitian ini menggunakan pendekatan sosiologis dan yuridis untuk memeriksa bagaimana nilai-nilai sosial, geografi, sejarah, dan dinamika politik memengaruhi implementasi tujuan negara. Pemilihan umum dianggap sebagai tolok ukur penting dalam mengukur tingkat demokrasi, memungkinkan partisipasi aktif warga negara dalam menentukan arah pemerintahan dan negara mereka. Partai politik berfungsi sebagai wahana untuk mengartikulasikan aspirasi rakyat dalam pemilihan umum, dengan berbagai sistem pemilihan umum yang diterapkan di seluruh dunia. Sejarah pemilihan umum di Indonesia mencatat perubahan signifikan, terutama pasca-reformasi tahun 1998. Pemilihan umum menjadi sarana krusial untuk mendapatkan legitimasi pemerintahan yang dipilih oleh rakyat, sesuai dengan semangat UUD 1945 dan prinsip kedaulatan rakyat. Pentingnya pemilihan umum dalam mewujudkan pemerintahan yang mencerminkan kehendak rakyat mencerminkan komitmen Indonesia terhadap nilai-nilai Pancasila dan UUD 1945. Temuan penelitian ini memberikan wawasan yang lebih mendalam tentang peran pemilihan umum dalam mencapai tujuan negara dan menjaga prinsip demokrasi di Indonesia.

Kata Kunci: Politik Hukum; Demokrasi; Pemilihan Umum.

Abstract

This research analyzes the role of general elections in the context of achieving the sovereignty of the people in accordance with the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia (UUD 1945). The study employs a sociological and juridical approach to examine how social values, geography, history, and political dynamics influence the implementation of the state's objectives. General elections are considered a critical benchmark for measuring democracy, enabling active citizen participation in determining the direction of governance and their country. Political parties serve as vehicles for articulating the aspirations of the people in general elections, with various electoral systems applied worldwide. The history of general elections in Indonesia has witnessed significant changes, especially following the 1998 reform era. General elections have become a crucial means to obtain the legitimacy of government chosen by the people, in line with the spirit of UUD 1945 and the principle of popular sovereignty. The significance of general elections in realizing a government that reflects the will of the people reflects Indonesia's commitment to the values of Pancasila and UUD 1945. The research

findings provide deeper insights into the role of general elections in achieving national objectives and upholding democratic principles in Indonesia.

Keywords: *Legal Politic, Democracy, Election.*

A. Pendahuluan

Setiap negara tentu memiliki tujuannya masing-masing. Berbagai kendala tentu akan timbul selama pencapaian tujuan negara tersebut, baik kendala internal maupun kendala eksternal. Masalah sosiologis dan yuridis suatu negara sangat mempengaruhi dalam perwujudan tujuan negara tersebut. Tujuan negara pada umumnya didasarkan pada cita-cita atau tujuan negara. Setiap negara pasti mempunyai tujuan yang hendak dicapai sesuai dengan undang-undang dasarnya. Tujuan masing-masing negara sangat dipengaruhi oleh tata nilai sosial, kondisi geografis, sejarah pembentukannya, serta pengaruh politik dari penguasa negara. Salah satu wujud dari penyelenggaraan demokrasi adalah dengan pemilihan umum. Pemilihan umum telah dianggap menjadi ukuran demokrasi karena rakyat dapat berpartisipasi menentukan sikapnya terhadap pemerintahan dan negaranya. Pemilihan umum adalah suatu hal yang penting dalam kehidupan kenegaraan. Pemilu adalah pengejawantahan sistem demokrasi, melalui pemilihan umum rakyat memilih wakilnya untuk duduk dalam parlemen, dan dalam struktur pemerintahan. Ada negara yang menyelenggarakan pemilihan umum hanya apabila memilih wakil rakyat duduk dalam parlemen, akan tetapi adapula negara yang juga menyelenggarakan pemilihan umum untuk memilih para pejabat tinggi negara. Umumnya yang berperan dalam pemilu dan menjadi peserta pemilu adalah partai-

partai politik. Partai politik yang menyalurkan aspirasi rakyat dan mengajukan calon-calon untuk dipilih oleh rakyat melalui pemilihan itu.

Dalam ilmu politik dikenal bermacam-macam sistem pemilihan umum, akan tetapi umumnya berkisar pada dua prinsip pokok, yaitu: single member constituency (satu daerah pemilihan memilih satu wakil, biasanya disebut sistem distrik). Multi member constituency (satu daerah pemilihan memilih beberapa wakil; biasanya dinamakan *proportional representation* atau sistem perwakilan berimbang). Salah satu pilar pokok dalam setiap sistem demokrasi adalah adanya mekanisme penyaluran pendapat rakyat secara berkala melalui pemilihan umum yang diadakan secara berkala. Pemilihan umum juga merupakan salah satu sarana penyaluran hak asasi warga negara yang sangat prinsipal. Sejak merdeka pada tahun 1945, Indonesia sudah melaksanakan Pemilihan Umum (selanjutnya disebut Pemilu) sebanyak sebelas kali yaitu terhitung mulai dari Pemilu pertama pada tahun 1955 sampai dengan Pemilu tahun 2014. Dengan demikian, Pemilu tahun 2019 merupakan Pemilu yang kedua belas yang akan dilaksanakan di Indonesia. Dalam sejarah singkat ketatanegaraan di Indonesia, setelah Presiden Soeharto lengser dari kekuasaannya pada tahun 1998, jabatan Presiden Republik Indonesia digantikan oleh Wakil Presiden Bacharuddin Jusuf Habibie. Dengan pergantian kepemimpinan tersebut, atas desakan

rakyat Indonesia, Pemilu dipercepat dan dilaksanakan pada tanggal 7 Juni 1999 atau tiga belas bulan masa kekuasaan Bacharuddin Jusuf Habibie.

Adapun salah satu alasan diadakannya Pemilu cepat adalah untuk memperoleh pengakuan atau kepercayaan (legitimasi) dari rakyat, termasuk dunia internasional, karena pemerintahan dan lembaga-lembaga lain yang merupakan produk Pemilu 1997 sudah dianggap tidak dipercaya. Hal tersebut ditindak lanjuti dengan penyelenggaraan Sidang Umum Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden yang baru, termasuk pergantian keanggotaan Dewan Perwakilan Rakyat dan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebelum selesai masa kerja. Dasar pikiran yang terkandung dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945), Negara Republik Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berdasarkan kedaulatan rakyat sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 1 ayat 1 dan ayat 2 UUD 1945. Untuk melaksanakan prinsip kedaulatan rakyat yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan dan perwakilan, perlu dibentuk lembaga permusyawaratan dan lembaga perwakilan rakyat yang anggotanya dipilih melalui Pemilu yang dilaksanakan secara demokratis dan transparan atau keterbukaan. Pemilihan umum merupakan sarana demokrasi untuk mewujudkan sistem pemerintahan negara yang berkedaulatan rakyat sebagaimana diamanatkan oleh UUD 1945. Demokrasi menempatkan manusia sebagai pemilik kedaulatan yang kemudian dikenal dengan prinsip kedaulatan rakyat. Proses demokrasi juga

terwujud melalui prosedur Pemilu untuk memilih wakil rakyat dan pejabat publik lainnya.

Pemerintahan negara yang dibentuk melalui Pemilu tersebut adalah yang berasal dari rakyat, dijalankan sesuai dengan kehendak rakyat dan diabdikan untuk kesejahteraan rakyat. Pemerintahan yang dibentuk melalui Pemilu akan memiliki legitimasi yang kuat dari rakyat. Dasar pemikiran tersebut merupakan penegasan pelaksanaan semangat dan jiwa Pancasila dan UUD 1945.

B. Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan dalam penulisan ini adalah metode penelitian deskriptif analitis, metode deskriptif analitis pada dasarnya meneliti kaidah-kaidah dari sumber data, menelaah permasalahan dengan berpedoman pada data sekunder, yaitu bahan buku primer, sekunder, dan tertier. Bahan buku primer yang dimaksud adalah bahan-bahan hukum yang mengikat, terdiri dari Undang-undang Dasar 1945, undang-undang, peraturan pemerintah, dan peraturan perundang-undangan lainnya, serta ada pula bahan hukum yang tidak dikodifikasikan seperti hukum adat, yurisprudensi, traktat, dan sebagainya yang berkaitan dengan judul penelitian. Sedangkan bahan hukum sekunder yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti rancangan undang-undang, hasil-hasil penelitian, hasil karya dari kalangan hukum yang relevan dengan judul penelitian. Kemudian, ada bahan hukum tertier, yakni bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, contohnya adalah kamus, ensiklopedi, indeks kumulatif, dan seterusnya. Data di

atas dikumpulkan melalui studi kepustakaan (library research), penelusuran melalui media internet (online research), dalam hal ini penulis menitikberatkan dalam konteks hubungan antara politik dan hukum, termasuk di dalamnya mengkaji apa pengaruhnya politik terhadap hukum dalam sistem pemilihan umum di Indonesia, lalu bagaimana peran demokrasi sebagai landasan memilih Presiden/Wakil Presiden, serta DPR, DPRD, DPD. Sehingga, penulis mencoba mengangkat tema tersebut.

C. Hasil Penelitian dan Pembahasan Politik Hukum dalam Sistem Pemilihan Umum

Sebelumnya perlu diperhatikan yang dimaksud oleh politik hukum itu sendiri. Menurut Prof. Moh. Mahfud MD, politik hukum adalah legal policy atau garis (kebijakan) resmi tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan pembuatan hukum baru maupun dengan penggantian hukum lama, dalam rangka mencapai tujuan negara. Padmo Wahjono mengatakan bahwa politik hukum adalah kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk, maupun isi hukum yang akan dibentuk. Di dalam tulisannya yang lain, Padmo Wahjono memperjelas definisi tersebut dengan mengatakan bahwa politik hukum adalah kebijakan penyelenggara negara tentang apa yang dijadikan kriteria untuk menghukumkan sesuatu yang di dalamnya mencakup pembentukan, penerapan, dan penegakan hukum. Satjipto Rahardjo mendefinisikan politik hukum sebagai aktivitas memilih dan cara yang hendak dipakai untuk mencapai suatu tujuan sosial dengan hukum tertentu di dalam masyarakat

yang cakupannya meliputi jawaban atas beberapa pertanyaan mendasar, yaitu:

- a. Tujuan apa yang hendak dicapai melalui sistem yang ada;
- b. Cara-cara apa dan yang mana yang dirasa paling baik untuk dipakai dalam mencapai tujuan tersebut;
- c. Kapan waktunya dan melalui cara bagaimana hukum itu perlu diubah;
- d. Dapatkah suatu pola yang baku dan mapan dirumuskan untuk membantu dalam memutuskan proses pemilihan tujuan serta cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut dengan baik.

Politik hukum secara sederhana dapat dirumuskan sebagai kebijaksanaan hukum (legal policy) yang akan atau telah dilaksanakan secara nasional oleh pemerintah; mencakup pula pengertian tentang bagaimana politik memengaruhi hukum dengan cara melihat konfigurasi kekuatan yang ada di belakang pembuatan dan penegakan hukum itu. Di sini hukum tidak dapat hanya dipandang sebagai pasal-pasal yang bersifat imperative atau keharusan-keharusan yang bersifat *das sollen*, melainkan harus dipandang sebagai subsistem yang dalam kenyataan (*das sein*) bukan tidak mungkin sangat ditentukan oleh politik, baik dalam, perumusan materi dan pasal-pasalnya maupun dalam implementasi dan penegakannya. Politik sebagai *independent variable* (variabel berpengaruh) secara ekstrem dibedakan atas politik yang demokratis dan politik yang otoriter, sedangkan hukum sebagai *dependent variable* (variabel terpengaruh) dibedakan atas hukum yang responsif dan hukum yang ortodoks. Konfigurasi politik yang demokratis akan melahirkan hukum yang responsif sedangkan konfigurasi politik yang

otoriter akan melahirkan hukum yang ortodoks atau konservatif. Dinamika pengaruh konfigurasi politik yang demokratis dan/atau otoriter telah terjadi sepanjang sejarah Republik Indonesia. Dinamika tarik menarik antara sistem politik yang demokratis dan otoriter secara bergantian muncul dan tenggelam dengan kecenderungan yang tampak dalam periodisasi sejarah.

Seiring dengan dinamika tersebut, perkembangan karakter produk hukum menunjukkan terpengaruhnya dengan terjadinya pola tolak tarik antara produk hukum yang berkarakter responsif dan produk hukum yang berkarakter konservatif. Sesuai dengan gagasan akan tahapan evolusi dalam teori hukum responsif sebagai model perkembangan (developmental model), maka untuk membuktikan hipotesa di atas, tulisan ini menganalisis data secara kualitatif dan normatif dengan membuat klasifikasi sejarah perkembangan politik dan konstitusi di Indonesia dalam periodisasi keberlakuan konstitusi di Indonesia, yang dikaitkan dengan momentum-momentum politik besar yang secara mendasar berpengaruh pada sistem politik negara. Secara rinci pembagian tahapan dinyatakan sebagai berikut:

- a. Periode I adalah antara tahun 1945 - 1959 yang di dalamnya berlaku tiga konstitusi, yaitu UUD 1945, Konstitusi RIS 1949, dan UUD Sementara 1950 yang dikenal sebagai masa Revolusi atau Demokrasi Liberal.
- b. Periode II adalah antara tahun 1959 - 1966, yaitu berlakunya kembali UUD 1945 pada masa Orde Lama yang juga dikenal dengan masa Demokrasi Terpimpin.

- c. Periode III adalah antara tahun 1966 - 1998, yaitu berlakunya UUD 1945 pada masa Orde Baru.
- d. Periode IV adalah pada tahun 1998 sampai sekarang, yaitu dengan ditandai dengan berlakunya UUD 1945 setelah amandemen, atau selanjutnya dikenal dengan Orde Reformasi.

Sekalipun bahwa dalam semua konstitusi yang pernah berlaku di Indonesia menjadikan demokrasi sebagai sistem politik yang dianut secara formil, tetapi tidak semua konstitusi tersebut dalam keberlakuan pada masanya tidak mampu melahirkan konfigurasi politik yang secara empirik demokratis. Artinya sekalipun sebuah konstitusi yang dengan jelas menganut paham demokrasi, tetapi dalam prakteknya dapat melahirkan konfigurasi politik yang otoriter. Bahkan dapat terjadi dalam satu konstitusi yang sama dapat lahir konfigurasi politik yang berbeda. Hal ini sebagaimana terjadi dalam masa pelaksanaan UUD 1945 pada tahun 1945 - 1949, tahun 1959 - 1966, dan tahun 1966 - 1998 telah melahirkan konfigurasi politik yang berbeda-beda. Bila kita kaitkan dengan sistem pemilihan umum di Indonesia, bisa dikatakan bahwa Indonesia menganut konfigurasi politik demokratis yang menghasilkan produk hukum yang responsif. Demokrasi, dalam hal ini melalui pemilihan umum dilakukan untuk memilih wakil rakyat yang akan menelurkan kebijakan-kebijakan yang diharapkan bisa menampung aspirasi masyarakat, sehingga kebijakan hukum tersebut bersifat responsif. Menurut Carter dan Herz, demokrasi liberal secara institusional ditandai oleh adanya pembatasan-pembatasan terhadap tindakan pemerintah untuk memberikan

perlindungan bagi individu dan kelompok-kelompok dengan menyusun pergantian pimpinan secara berkala, tertib, dan damai melalui alat-alat perwakilan rakyat yang bekerja efektif.

Demokrasi juga memberikan toleransi terhadap sikap yang berlawanan, menuntut keluwesan, dan kesediaan untuk bereksperimen. Pembatasan terhadap wewenang pemerintah menyebabkan pemerintah tidak boleh turut campur dalam segi tertentu kehidupan warganya yang berarti pula bahwa pegawai pemerintah harus tunduk pada rule of law sebagai tindakan orang biasa dan hanya melaksanakan wewenangnya sesuai dengan yang diberikan oleh undang-undang. Pencalonan dan pemilihan anggota lembaga-lembaga perwakilan politik berlangsung fair dan lembaga-lembaga itu mendapat kesempatan yang seluas-luasnya untuk membahas persoalan-persoalan, mengkritik, dan mengkristalisasikan pendapat umum. Dengan demikian, kebebasan mengeluarkan pendapat, berserikat, dan berkumpul merupakan hak politik dan sipil yang paling dasar. Demokrasi juga ditandai oleh sikap menghargai hak-hak minoritas dan perorangan, lebih mengutamakan diskusi dibandingkan paksaan dalam penyelesaian perselisihan, sikap menerima legitimasi sistem pemerintahan yang berlaku, dan penggunaan metode eksperimen. Lebih lanjut konfigurasi politik demokratis adalah susunan sistem politik yang membuka kesempatan (peluang) bagi partisipasi rakyat secara penuh untuk ikut aktif menentukan kebijaksanaan umum. Partisipasi ini ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil rakyat dalam pemilihan-pemilihan berkala yang

didasarkan atas prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjadinya kebebasan politik. Di negara yang menganut sistem demokrasi atau konfigurasinya demokratis terdapat pluralitas organisasi di mana organisasi-organisasi penting relatif otonom.

Dilihat dari hubungan antara pemerintah dan wakil rakyat, di dalam konfigurasi politik demokratis ini terdapat kebebasan bagi rakyat melalui wakil-wakilnya untuk melancarkan kritik terhadap pemerintah. Kemudian, produk hukum responsif atau populistik adalah produk hukum yang mencerminkan rasa keadilan dan memenuhi harapan masyarakat. Dalam proses pembuatannya memberikan peranan besar dan partisipasi penuh kelompok-kelompok sosial atau individu di dalam masyarakat. Hasilnya bersifat responsif terhadap tuntutan-tuntutan kelompok sosial atau individu dalam masyarakat. Pemilihan umum (Pemilu) merupakan instrumen penting dalam negara demokrasi yang menganut sistem perwakilan. Pemilu berfungsi sebagai alat penyaring bagi 'politikus-politikus' yang akan mewakili dan membawa suara rakyat di dalam lembaga perwakilan. Mereka yang terpilih dianggap sebagai orang atau kelompok yang mempunyai kemampuan atau kewajiban untuk bicara dan bertindak atas nama suatu kelompok yang lebih besar melalui partai politik (parpol). Oleh sebab itu, adanya partai politik merupakan keharusan dalam kehidupan politik modern yang demokratis. Hal itu dimaksudkan untuk mengaktifkan dan memobilisasi rakyat, mewakili kepentingan tertentu, memberikan jalan kompromi bagi pendapat yang berlawanan, serta menyediakan sarana suksesi kepemimpinan politik secara sah

dan damai. Dengan demikian, seperti halnya Pemilu, parpol pun merupakan komponen penting dari negara demokrasi.

Perlu ditegaskan pembahasan hukum pemilu tidak dapat dilepaskan dari pembahasan sistem yang mengatur tentang susunan dan kedudukan lembaga perwakilan, sebab Pemilu diselenggarakan dalam rangka mengisi lembaga perwakilan. Pemilu muatlah diperlukan oleh negara yang menganut paham demokrasi. Partai politik mempunyai posisi (status) dan peranan (role) yang sangat penting dalam setiap sistem demokrasi. Partai memainkan peran penghubung yang sangat strategis antara proses-proses pemerintahan dengan warga negara. Bahkan, banyak yang berpendapat bahwa partai politik lah yang sebetulnya menentukan demokrasi, seperti dikatakan oleh Schattscheider (1942), "Political parties created democracy." Oleh karena itu, partai politik merupakan pilar yang sangat penting untuk diperkuat derajat pelembagaannya (the degree of institutionalization) dalam setiap sistem politik yang demokratis. Bahkan, oleh Schattscheider dikatakan pula, "Modern democracy is unthinkable save in terms of the parties". Namun demikian, banyak juga pandangan kritis dan bahkan skeptis terhadap partai politik. Pandangan yang paling serius di antaranya menyatakan bahwa partai politik itu sebenarnya tidak lebih daripada kendaraan politik bagi sekelompok elite yang berkuasa atau berniat memuaskan "nafsu birahi" kekuasaannya sendiri. Partai politik hanyalah berfungsi sebagai alat bagi segelintir orang yang kebetulan beruntung yang berhasil memenangkan suara rakyat yang mudah dikelabui,

untuk memaksakan berlakunya kebijakan-kebijakan publik tertentu at the expense of the general will atau kepentingan umum.

Dalam suatu negara demokrasi, kedudukan dan peranan setiap Lembaga negara haruslah sama-sama kuat dan bersifat saling mengendalikan dalam hubungan checks and balances. Akan tetapi, jika lembaga-lembaga negara tersebut tidak berfungsi dengan baik, kinerjanya tidak efektif, atau lemah wibawanya dalam menjalankan fungsinya masing-masing, yang sering terjadi adalah partai-partai politik yang rakus atau ekstrimlah yang merajalela menguasai dan mengendalikan segala proses-proses penyelenggaraan fungsi-fungsi pemerintahan. Menurut Robert Michels dalam bukunya, *Political Parties, A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy*, disebutkan bahwa "organisasi merupakan satu-satunya sarana ekonomi atau politik untuk membentuk kemauan kolektif". Proses pelembagaan demokrasi itu pada pokoknya sangat ditentukan oleh pelembagaan organisasi partai politik sebagai bagian yang tak terpisahkan dari sistem demokrasi itu sendiri. Oleh karena itu, menurut Yves Meny and Andrew Knapp, "A democratic system without political parties or with a single party is impossible or at any rate hard to imagine." Suatu sistem politik dengan hanya satu partai politik, sulit sekali dibayangkan untuk disebut demokratis, apalagi jika tanpa partai politik sama sekali. Derajat pelembagaan partai politik itu sendiri dalam sistem demokrasi, tergantung pada tiga parameter, yaitu (i) its age; (ii) the depersonalization of organization; dan (iii) organizational differentiation.

Dalam berbagai aktivitas politik misalnya, partai berfungsi sebagai alat menuju transformasi kekuasaan yang akan diterima oleh seorang calon presiden. Selain itu juga berperan sebagai kendaraan politik untuk mencapai kekuasaan dengan menawarkan kompetisi dan pemilihan yang bebas sebagai sebuah parameter demokrasi. Layaknya sebuah mesin, partai juga berfungsi seperti itu dengan mengorganisasikan pemilihan, pencalonan, dan kampanye. Dalam konteks sistem politik, keberadaan kelompok kepentingan ini telah melahirkan perdebatan, baik dari kubu pluralis maupun elitis. Kalangan pluralis memandang bahwa intipati dari demokrasi adalah penyebaran kekuasaan di tangan kelompok-kelompok sehingga tidak ada satu pun kekuatan yang mendominasi. Setiap individu pada kenyataannya berpotensi untuk mengorganisir diri serta memiliki akses yang sama ke dalam pemerintahan. Penyelenggaraan kekuasaan akan mengalami distorsi oleh kepentingan-kepentingan tertentu, jika tanpa ada keseimbangan dinamis dari unsur-unsur dalam masyarakat. Adanya kelompok kepentingan merupakan sesuatu yang baik dalam sistem politik. Kehadiran kelompok-kelompok justru diperlukan untuk berbicara, berdebat, sekaligus didengar dan dikritik. Dengan kata lain, di mata kaum pluralis demokrasi adalah persaingan di mana masing-masing kelompok secara bebas dan setara memajukan kepentingan-kepentingannya, serta saling mempengaruhi satu sama lain. Model yang paling dekat dengan ide tersebut adalah demokrasi kelompok dalam

bentuk wujudnya kelompok-kelompok kepentingan.

Hadirnya kelompok kepentingan justru akan memperkuat kekuatan setiap kelompok untuk saling mengimbangi. Dalam perspektif ini, kehadiran politik kelompok dipandang positif, dan diperlukan sebagai alternatif, dari model demokrasi pemilihan yang bersifat konvensional, yang dimonopoli partai-partai politik. Aspirasi-aspirasi konstituen seringkali terlempar begitu pemilihan umum usai, dikalahkan oleh agenda lain yang lebih menarik. Pemilihan umum dan partai saja tidak menjamin keseimbangan negara-negara demokratis. Adanya kelompok aktif berbagai jenis dan ukuran, sangat penting agar bisa mempertahankan proses demokrasi dan agar para warga negara dapat memajukan tujuan-tujuan mereka. Kaum pluralis memandang bahwa kekuasaan politik sepatutnya tidaklah melulu di tangan elektorat ataupun kelompok elite tetapi disebar ke segenap masyarakat. Selain itu, perspektif pluralis meyakini bahwa kelompok kepentingan merupakan representasi sejati demokrasi. Karena di situlah orang dengan bebas berorganisasi, berkomunikasi, dan menggalang kekuatan sendiri secara teratur. Sementara aktivitas pemilu terkadang tidak cukup bagi masyarakat untuk mengomunikasikan dan menyampaikan pesannya secara utuh dalam masa yang cukup. Adanya kepentingan kompetitif yang berbeda-beda adalah landasan bagi keseimbangan demokrasi serta perkembangan positif bagi kebijakan publik.

Demokrasi dalam Sistem Pemilihan Umum Indonesia

Demokrasi berasal dari bahasa Yunani “Demokratia” yang berarti kekuasaan rakyat. Demokrasi berasal dari kata “Demos” dan “Kratos”. Demos yang memiliki arti rakyat dan Kratos yang memiliki arti kekuasaan. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), Demokrasi adalah gagasan atau pandangan hidup yang mengutamakan persamaan hak dan kewajiban serta perlakuan yang sama bagi semua warga negara. Berikut ini adalah pengertian demokrasi menurut beberapa ahli:

- a. Demokrasi menurut Montesquieu, kekuasaan negara harus dibagi dan dilaksanakan oleh tiga lembaga atau institusi yang berbeda dan terpisah satu sama lainnya, yaitu pertama, legislatif yang merupakan pemegang kekuasaan untuk membuat undang-undang, kedua, eksekutif yang memiliki kekuasaan dalam melaksanakan undang-undang, dan ketiga adalah yudikatif, yang memegang kekuasaan untuk mengadili pelaksanaan undang-undang. Dan masing-masing institusi tersebut berdiri secara independen tanpa dipengaruhi oleh institusi lainnya.
- b. Demokrasi menurut Abraham Lincoln, yaitu pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat.
- c. Demokrasi menurut Aristoteles mengemukakan ialah suatu kebebasan atau prinsip demokrasi ialah kebebasan, karena hanya melalui kebebasan lah setiap warga negara bisa saling berbagi kekuasaan di dalam negaranya. Aristoteles pun mengatakan apabila seseorang hidup tanpa kebebasan dalam memilih cara hidupnya, maka sama saja seperti budak.

- d. Demokrasi menurut H. Harris Soche ialah suatu bentuk pemerintahan rakyat, karenanya kekuasaan pemerintahan melekat pada rakyat juga merupakan HAM bagi rakyat untuk mempertahankan, mengatur dan melindungi diri dari setiap paksaan dalam suatu badan yang diserahkan untuk memerintah.
- e. Demokrasi menurut International Commission of Juris adalah bentuk pemerintahan dimana hak dalam membuat suatu keputusan politik harus diselenggarakan oleh rakyat melalui para wakil yang terpilih dalam suatu proses pemilu.

Istilah demokrasi merupakan istilah ambigouos, pengertiannya tidak tunggal sehingga berbagai negara yang mengklaim diri sebagai negara demokrasi telah menempuh rute-rute yang berbeda. Amerika Serikat yang liberal dan (bekas) negara Uni Soviet yang totaliter sama-sama mengklaim diri sebagai negara demokrasi. Kerap kali terjadi manipulasi terhadap konsep demokrasi sehingga pemaksaan, penyiksaan, dan pelanggaran hak asasi manusia yang dilakukan di negara komunis dapat dianggap dosa kecil dan menurut mereka tetap harus dianggap demokratis karena ditujukan untuk menyelamatkan rakyat dalam menyongsong masa depannya. Jadi setiap tindakan yang dapat diberi alasan untuk menyelamatkan rakyat secara kolektif di negara komunis dianggap demokratis, sesuatu yang sangat berlawanan dengan negara-negara yang menganut demokrasi liberal. Studi ini mengambil pengertian demokrasi yang kontradiktif dengan totaliterisme/otoriterisme sebagaimana dikemukakan Carter dan Herz, Dahrendorf, dengan catatan bahwa kedua

konsep tersebut bersifat relatif. Dikatakan bersifat relatif karena kenyataannya ada perbedaan di setiap negara maupun setiap perkembangannya, sehingga demokrasi maupun totaliterisme atau otoriterisme tidaklah selalu sama antara yang ada di suatu negara dan di negara-negara lain. Ini menunjukkan tidak ada suatu Negara yang sebetul-betulnya (sepenuhnya) demokratis, dan tidak ada suatu negara yang betul-betul (sepenuhnya) otoriter.

Sebuah percakapan politik yang sangat piawai tentang demokrasi yang dilontarkan oleh Abraham Lincoln ketika menjadi presiden Amerika Serikat: "Demokrasi adalah kedaulatan atau pemerintahan yang berasal dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat", (is a government of the people by the people and for the people). Samuel P. Huntington, seorang ilmuwan politik, dalam bukunya: *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century* (1991), dalam tesis dasarnya mengatakan bahwa setidaknya-tidaknya terdapat tiga jenis pemahaman mengenai demokrasi sebagai bentuk pemerintahan, yaitu sumber kewenangan bagi pemerintah (*The will of the people*), tujuan-tujuan yang hendak dicapai oleh pemerintah (*common good*), dan prosedur pembentukan pemerintahan. Jenis pemahaman yang pertama boleh disebut sebagai sumber daya, yang kedua adalah sebagai tujuan, yang biasanya digunakan dalam Pemikiran Politik Klasik yang sering pula disebut sebagai demokrasi klasik. Jenis pemahaman seperti ini dipahami oleh ilmuwan politik kontemporer sebagai terlalu ideal dan abstrak sehingga tidak dapat diukur secara adekuat. Karena itu, Huntington menggunakan jenis pemahaman yang ketiga, yakni prosedur untuk menyeleksi

para pemimpin pemerintahan melalui pemilihan umum yang kompetitif oleh rakyat yang diperintah.

Huntington melanjutkan percakapan dengan mengatakan bahwa para pembuat keputusan puncak dalam pemerintahan diseleksi secara periodik, melalui pemilihan umum yang fair, dimana para kandidat secara bebas bersaing untuk mendapatkan suara, dimana seluruh warga negara yang telah mencapai usia dewasa menggunakan hak pilihnya. Atau kalau mengikuti percakapan politiknya Robert A. Dahl, dalam bukunya, *Polyarchy: Participation and opposition* (1971), dengan tesis pemungkasnya yakni demokrasi melibatkan dua dimensi yaitu perlombaan (*contestation*) dan peran serta (*participation*). Prosedur demokrasi seperti ini mengasumsikan adanya kebebasan dalam berbicara, kebebasan dalam menyebarkan pendapat, kebebasan dalam berkumpul dan berserikat. Dimensi kebebasan seperti itu bisa memungkinkan perdebatan politik dan kampanye pemilihan umum dapat hadir dan terselenggara (*direct democracy*). Huntington berkeyakinan bahwa pemilihan umum atas para pembuat keputusan puncak sebagai esensi demokrasi, tidak hanya memberikan sejumlah patokan untuk menilai sistem politik yang demokratis, tetapi juga untuk membandingkan sistem politik dan menganalisisnya, apakah suatu sistem politik telah berjalan secara demokratis atau belum secara demokratis. Sebuah pertanyaan menohok untuk menggugat pemikiran Huntington di atas adalah; Apakah dengan berpartisipasi dalam kegiatan politik dapat memunculkan karakter masyarakat secara adil.

Terhadap pertanyaan tersebut, John Rawls, yang juga seorang ilmuwan politik (filsafat politik kontemporer) dalam bukunya, *A Theory of Justice* (1971), menaruh perhatian besar pada karakteristik masyarakat yang adil, dan berhasil membangun ilmu politik klasik Amerika dari tidurnya pada awal tahun 1970-an, John Rawls akhirnya memberikan jawaban bahwa demokrasi menjadi pilar penghadang pemikiran Huntington, yakni masyarakat yang adil menjadi jaminan akan hak dan kebebasan politik warga negara (*liberty*), perlakuan dan penghargaan yang sama (pemerataan hasil) terhadap semua warga negara sebagai manusia yang bermartabat (*equality*), dan solidaritas atas semua komunitas dan bangsa (*fraternity*). Dengan demikian masyarakat yang adil akan lebih dapat dicapai apabila sebanyak mungkin warga negara terlibat langsung dan berpartisipasi dalam proses pembuatan keputusan (*participatory democracy*) dengan aneka statusnya dalam pengertian luas di dalam masyarakatnya dimana ia sendiri sebagai masyarakat warga negara. Sebagai *power game*, demokrasi tampil hanya sebagai panorama dari dunia real politik yang sering dijumpai dalam kehidupan sehari-hari. Dunia real politik sering menjelma menjadi *the biased politics* karena politik dalam *political action*, mau tidak mau menyangkut soal kekuasaan atau *power*. Politik lalu menjadi *power game* yang tidak luput dari insting atau nafsu akan kekuasaan dari manusia sebagai binatang politik atau *animale-rationale* seperti kata Aristoteles.

Demokrasi yang saat ini dipahami di Indonesia merupakan bagian dari pengaruh konsep demokrasi modern. Sejak awal kemerdekaan sampai dengan

era reformasi demokrasi mengalami perubahan dan corak yang berbeda. Praktek demokrasi berdasar UUD 1945 mengalami perkembangan demokrasi dalam tiga masa

- a. Masa Republik Indonesia I, yaitu masa demokrasi yang menonjol peran parlemen serta partai-partai yang pada masa itu dinamai demokrasi parlementer;
- b. Masa Republik Indonesia II, yaitu demokrasi terpimpin yang dalam banyak aspek telah menyimpang dari demokrasi konstitusional yang secara formil merupakan landasannya dan menunjukkan aspek demokrasi rakyat;
- c. Masa Republik Indonesia III, yaitu masa demokrasi Pancasila yang merupakan demokrasi konstitusional menonjolkan demokrasi presidensiil, masa ini berakhir bersamaan dengan jatuhnya rezim Orde Baru yang kemudian demokrasi Indonesia memasuki era baru yang di sebut era reformasi, yang diawali dengan adanya perubahan UUD 1945 dengan menonjolkan kebebasan berpolitik yang lebih nyata dan penguatan sistem presidensiil.

Sistem Proporsional Pemilihan Umum dalam Perspektif Politik Hukum

Sistem proporsional yang dianut Indonesia memang agak rumit, demikian dikatakan oleh Jimly Asshiddiqie saat ini, Indonesia masih menganut sistem proporsional terbuka sebagaimana akhirnya diputuskan oleh Mahkamah Konstitusi pada hari Kamis tanggal 15 Juni 2023 (Amar Putusan Nomor 114/PUU-XX/2022). Baru-baru ini, menjelang tahun pemilu pada 2024, sistem proporsional kembali dipertanyakan keefektifitasannya, hal tersebut

dikarenakan adanya permohonan uji materi Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum yang diajukan oleh beberapa pemohon (Demas Brian Wicaksono, pengurus PDIP cabang Banyuwangi; Yuwono Pintadi, Fahrurrozi, Bacaleg 2024; Ibnu Rachman Jaya, warga Jagakarsa, Jakarta Selatan; Riyanto, warga Pekalongan; dan Nono Marijono, warga Depok). Mereka menyatakan bahwa sistem proporsional terbuka sudah tidak relevan lagi dan memohon untuk mengembalikannya kepada sistem proporsional tertutup. Seperti yang sudah dijelaskan sebelumnya, Indonesia memang pernah menganut sistem proporsional tertutup pada Pemilu 1955, Pemilu Orde Baru, dan Pemilu tahun 1999. Pada Pemilu tahun 1955, Soekarno mengatakan, seperti yang dikutip dalam buku Prof. DR. Mahfud MD, "terserah kepada pimpinan partai-partai, apakah akan membentuk partai tunggal, tidak mengadakan partai melainkan mengadakan gerakan massa atau mengadakan beberapa partai rasional." Kemudian pada pidatonya pada tanggal 21 Februari 1957, Soekarno mengajukan konsep tentang bagaimana mewujudkan demokrasi terpimpin itu.

Dalam pembentukan kabinet, setiap partai (tanpa peduli besar atau kecil dan dari aliran apa pun) harus diberi jatah kursi; dan itu disebutnya sebagai Kabinet Gotong Royong. Segera setelah dekrit tanggal 5 Juli 1959, presiden mulai mengimplementasikan gagasan-gagasannya tentang demokrasi terpimpin dalam sistem ketatanegaraan. Sistem demokrasi terpimpin didasarkan pada aliansi antara partai-partai, ABRI, dan presiden. Selanjutnya, pada Pemilu Orde Baru, menurut Tap MPRS No. XI/MPRS/1966 seharusnya Pemilu diselenggarakan

pada tahun 1968. Akan tetapi, karena kuatnya pergumulan antara pemerintah dan partai-partai dalam membicarakan Rancangan UU Pemilu dan komposisi DPR, maka UU tersebut tidak dapat diselesaikan tepat waktu sehingga Pemilu ditunda sampai bulai Juli 1971. Pada waktu itu, untuk mendapatkan dominasi di DPR, pemerintah mengusulkan adanya pengangkatan sebagian anggota DPR oleh pemerintah. Di samping itu, pemerintah menghendaki pemilu sistem distrik. Dengan sistem pengangkatan, maka diharapkan pemerintah selalu mendapat dukungan dari DPR tanpa terganggu dengan berbagai interupsi dalam menjalankan program-programnya. Sedangkan dengan sistem distrik, pemerintah diperkirakan akan dapat mengalahkan partai-partai politik dan memenangkan partainya sendiri di dalam Pemilu. Pemerintah tidak menyukai sistem proporsional karena di dalam sistem ini, dengan daerah-daerah pemilihan yang meliputi provinsi, partai-partai yang terorganisasi dengan baik akan menang dan mendapat kursi mayoritas.

Kehendak pemerintah itu tertuang dalam tiga RUU yang disampaikan pada akhir Desember 1966 kepada DPR-GR. Sebelum penghentian secara resmi pembahasan RUU-RUU itu, telah ada kesepakatan di antara partai-partai dan pemerintah yang meliputi dua hal: Pertama, partai-partai setuju memberi hak kepada pemerintah untuk mengangkat sepertiga dari seluruh anggota MPR dan 100 orang dari 460 anggota DPR, termasuk sipil dan ABRI. Kedua, pemerintah menyetujui usul partai-partai untuk menggunakan sistem proporsional dalam Pemilu. Kemudian, sistem proporsional tertutup pernah dialami Indonesia pada

tahun 1999. Pemilu 1999 menjadi pemilihan wakil rakyat dengan sistem proporsional tertutup pasca-Orde Baru. Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP) memenangkan kira-kira satu pertiga suara, sehingga memperoleh 153 kursi. Secara keseluruhan, 48 partai politik memperebutkan 462 kursi di Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Lambat laun, sistem proporsional tertutup ditinggalkan karena hanya memperkuat kaderisasi dan hanya mengutamakan kader potensial. Di samping itu, sistem ini minim interaksi partai dan masyarakat dan berpotensi partai menjadi otoriter. Sehingga, sistem proporsional terbukalah yang dipilih dengan tujuan untuk menghilangkan jarak pemilih dan kandidat wakil rakyat yang melemahkan posisi partai politik dimana partai politik tidak lagi fokus mengejar fungsi asasinya sebagai sarana penyalur pendidikan dan partisipasi politik yang benar. Sistem proporsional terbuka lebih dekat dengan sistem pemilu yang diinginkan oleh UUD 1945.

Sebagaimana kita ketahui, sistem proporsional terbuka yang telah diberlakukan sejak Pemilu 2004 sampai 2019 lalu pun masih terdapat kelemahan. Sehingga menimbulkan masalah di dalam masyarakat, menurut Arief Hidayat, hakim Mahkamah Konstitusi, peralihan sistem pemilu dari sistem proporsional terbuka ke sistem proporsional terbuka terbatas sangat diperlukan. Hal tersebut disebabkan, dari perspektif filosofis dan sosiologis, pelaksanaan sistem proporsional terbuka yang selama ini negara kita anut ternyata didasari pada demokrasi yang rapuh. Itu ditandai dari para calon anggota legislatif bersaing tanpa etika, menghalalkan segala cara untuk bisa dipilih oleh masyarakat, adanya potensi konflik yang tajam dalam

masyarakat yang berbeda pilihan, terutama di antara masing-masing calon anggota legislatif dan tim suksesnya dalam satu partai yang sama atau konflik internal antar calon anggota legislatif dalam satu partai harus berakhir di Mahkamah Konstitusi karena tidak dapat diselesaikan oleh partainya, persaingannya pun sangat liberal. Bila kita kaitkan dengan politik hukum, sistem pemilihan umum yang dianut oleh bangsa Indonesia membawa misi untuk melaksanakan demokrasi demi mensejahterakan, memakmurkan dan menegakkan keadilan terhadap masyarakat yang diamanatkan di dalam Pasal 28 E ayat 3 Undang-undang Dasar 1945. Sistem proporsional terbuka dinilai lebih demokratis karena representasi politik didasarkan pada jumlah suara yang diterima oleh partai politik atau calon, sehingga memberikan kesempatan yang lebih adil bagi partai atau calon yang mendapat dukungan publik yang signifikan. Hal ini mendorong inklusivitas politik, mengakomodasi berbagai kepentingan masyarakat, dan mencegah dominasi pemerintahan oleh satu kelompok atau partai politik.

D. Penutup

Pemilihan umum itu merupakan cara yang diselenggarakan untuk memilih wakil-wakil rakyat secara demokratis. Demokrasi, dalam hal ini melalui pemilihan umum dilakukan untuk memilih wakil rakyat yang akan menelurkan kebijakan-kebijakan yang diharapkan bisa menampung aspirasi masyarakat, sehingga kebijakan hukum tersebut bersifat responsif. Sistem proporsional terbuka yang dipilih dengan tujuan untuk menghilangkan jarak pemilih dan kandidat wakil rakyat yang

melemahkan posisi partai politik dimana partai politik tidak lagi fokus mengejar fungsi asasinya sebagai sarana penyalur pendidikan dan partisipasi politik yang benar. Sistem proporsional terbuka lebih dekat dengan sistem pemilu yang diinginkan oleh UUD 1945.

E. Daftar Pustaka

- Aturkian Laia, (2022). Hukum Sebagai Panglima Dalam Dunia Mitos Dan Politik Sebagai Raja Pada Realitasnya. *Civic Society Research and Education: Jurnal Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan*, 3(2)
- Berman, Larry & Bruce Allen Murphy. 1999. *Approaching Democracy*. New Jersey: Prentice Hall.
- Budiardjo, Miriam. 1977. *Dasar-dasar Ilmu Politik*. Cet. VII. Jakarta: PT. Gramedia.
- Cigler, Allan J. & Burdet A. Loomis. 2011. *Interest Group Politics*. Washington D.C.: CQ Press.
- Corry, J.A. 1960. *Democratic Government and Politics*. Toronto: University of Toronto Press.
- Dahl, Robert A. 1985. *Dilema Demokrasi Pluralis: Antara Otonomi dan Kontrol*, Jakarta: CV. Rajawali.
- Jr., V.O. Key. 1964. *Politic, Parties, and Pressure Group*. 5th Edition. New York: Crowell.
- Kusnardi, Moh dan Harmaily Ibrahim. 1983. *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*. Cet. V. Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
- Lailam, Tanto. 2012. *Pengantar Ilmu Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta: Media Prudent.
- Maarif, Ahmad Syafii Maarif. 1985. *Islam dan Masalah Kenegaraan*. Jakarta: LP3ES.
- Mahfud MD, Moh. 2018. *Politik Hukum di Indonesia*. Cet. VIII. Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada.
- Majelis Permusyawaratan Rakyat. 2003. *Panduan Dalam Memasyarakatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Latar Belakang Proses dan Hasil Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI.
- Manan, Abdul. 2018. *Dinamika Politik Hukum di Indonesia*. Jakarta: Kencana.
- Manan, Bagir. 1966. *Kedaulatan Rakyat, Hak Asasi Manusia dan Negara Hukum*. Jakarta: Gaya Media Pratama.
- Mayo, Henry B. 1960. *An Introduction to Democratic Theory*. New York: Oxford University Press.
- Meny, Yves & Andrew Knapp. 1998. *Government and Politics in Western Europe: Britain, France, Italy, Germany*. 3rd Edition. London: Oxford University Press.
- Michels, Robert. 1984. *Partai Politik: Kecenderungan Oligarkis dalam Birokrasi*. Jakarta: Penerbit Rajawali.
- Rahardjo, Satjipto. 1991. *Ilmu Hukum*. Cet. III. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji. 2001. *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: PT. Grafindo Persada.
- Soemantri, Sri. 1976. *Sistem-sistem Pemerintahan Negara-negara ASEAN*. Bandung: Tarsito.

- Sunny, Ismail. 1987. Mekanisme Demokrasi Pancasila. Jakarta: Aksara Baru.
- Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 14)
- Undang-undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 2)
- Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 182)
- Wahjono, Padmo. 1986. Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum. Cet. II. Jakarta: Ghalia Indonesia.