



## SISTEM PROPORSIONAL DALAM PEMILIHAN UMUM LEGISLATIF DI INDONESIA

Mega Putri Rahayu\*, Lita Tyesta A.L.W, Ratna Herawati.  
Program Studi S1 Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Diponegoro  
E-mail : [megaput17@yahoo.com](mailto:megaput17@yahoo.com)

### Abstrak

Di Indonesia telah berulang kali dilangsungkan pemilu. Salah satu aspek yang penting dalam penyelenggaraan pemilu adalah sistem pemilu yang digunakan. Terdapat berbagai macam sistem pemilu yang pernah diterapkan di Indonesia, salah satunya adalah sistem proporsional. Terdapat dua macam sistem proporsional yang pernah diterapkan di Indonesia yaitu sistem proporsional daftar tertutup dan sistem proporsional daftar terbuka. Kedua sistem ini menimbulkan pro dan kontra di masyarakat. Untuk itu perlu adanya pemahaman mengenai perkembangan sistem proporsional dalam pemilu legislatif di Indonesia, dan apa kelebihan serta kekurangan dari masing- masing sistem, sehingga dapat diketahui alasan dipilihnya sistem tersebut dalam pemilu legislatif di Indonesia.

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis normatif. Dispesifikasikan sebagai penelitian deskriptif, teknik pengumpulan data dengan cara studi pustaka untuk memperoleh data sekunder, dan teknik analisis data secara deskriptif analitis. Hasil penelitian ini menyebutkan bahwa perkembangan sistem pemilihan umum legislatif di Indonesia tidak mengalami banyak perubahan semuanya menggunakan proporsional, hanya saja pada masa sebelum reformasi sistem proporsional yang digunakan adalah sistem proporsional daftar tertutup, sedangkan setelah reformasi menggunakan sistem proporsional daftar terbuka. Selain itu masing- masing sistem memiliki kelebihan dan kelemahan yang dapat dilihat dari segi tingkat proporsionalitas perwakilan, sistem kepartaian, lembaga perwakilan, dan hubungan antara wakil yang terpilih dengan pemilih.

**Kata Kunci:** Pemilihan Umum, Sistem Pemilihan Umum, Legislatif, Sistem Proporsional, Daftar Tertutup, Daftar Terbuka.

### Abstract

*In Indonesia has repeatedly held elections. One aspect that is important in the administration of elections is the electoral system used. There are various kinds of electoral system applied in Indonesia, one of which is a proportional system. There are two kinds of proportional system ever implemented in Indonesia, namely the closed list proportional system and open-list proportional system. Both of these systems raises the pros and cons in the community. For that we need the understanding of the development of the system of proportional representation in legislative elections in Indonesia, and what the advantages and disadvantages of each system, so it can be reasons for choosing such a system in legislative elections in Indonesia.*

*The approach used in this study is normative. Specified as descriptive research, data collection techniques by way of literature study to obtain secondary data and descriptive data analysis techniques analitis. Hasil this study mentions that the development of the system of legislative elections in Indonesia has not experienced much change all using proportional, only in the period before reform proportional system used is closed list proportional system, while after the reform using an open list proportional system. In addition each system has its advantages and weaknesses that can be viewed in terms of the level of proportionality of representation, the party system, the legislature, and the relationship between the elected representatives with voters*

**Keywords:** Elections, Electoral Systems, Legislative, Proportional System, the Closed list Open List.

## I. PENDAHULUAN

Indonesia adalah negara merdeka yang memiliki kedaulatan yang berada di tangan rakyat, adapun kedaulatan ditangan rakyat maknanya adalah kekuasaan tertinggi berada di tangan rakyat. Salah satu pelaksanaan kedaulatan rakyat diantaranya diselenggarakannya pemilihan umum. Ketentuan mengenai pemilu diatur di dalam Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 22E ayat (1) sampai dengan ayat (6). Adapun bunyi pasal tersebut yaitu: (1) Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali, (2) Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, (3) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik, (4) Peserta pemilihan umum untuk memilih Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan, (5) Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri, (6) Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang- undang.

Dalam pemilihan umum ini harus dilaksanakan dengan cara demokrasi. Arti kata demokrasi, berasal dari kata *demos* yang berarti rakyat, dan *cratein* yang berarti pemerintahan, maka demokrasi adalah pemerintahan oleh rakyat di mana kekuasaan tertinggi di tangan

rakyat dan dilakukan langsung atau tidak langsung atas dasar suatu sistem perwakilan.<sup>1</sup> Salah satu wujud dari demokrasi itu sendiri adalah dengan adanya pemilihan umum. Pemilihan umum yang bebas merupakan salah satu syarat penting dalam sebuah negara demokrasi. Berdasarkan Pasal 1 angka 1 Undang- Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang dimaksud pemilihan umum adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat 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. Di Indonesia telah berulang kali dilangsungkan pemilu. Salah satu aspek yang penting dalam penyelenggaraan pemilu adalah sistem pemilu yang digunakan. Terdapat berbagai macam sistem pemilu yang pernah diterapkan di Indonesia, salah satunya adalah sistem proporsional. Terdapat dua macam sistem proporsional yang pernah diterapkan di Indonesia yaitu sistem proporsional daftar tertutup dan sistem proporsional daftar terbuka. Kedua sistem ini menimbulkan pro dan kontra di masyarakat. Sebagian ada yang pro dengan sistem proporsional tertutup, dan sebagian lagi kontra terhadap sistem tersebut, begitu juga sebaliknya.

---

<sup>1</sup> Abdul Bari Azed, *Sistem-Sistem Pemilihan Umum*, (Depok: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2000), hal 3.

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, terdapat beberapa permasalahan yang akan dikaji terkait sistem proporsional dalam pemilihan umum legislatif di Indonesia, yaitu sebagai berikut:

1. Bagaimana perkembangan sistem proporsional dalam pemilihan umum legislatif di Indonesia ?
2. Apakah kelebihan dan kelemahan sistem proporsional dalam pemilihan umum legislatif di Indonesia ?

## II. METODE

Penelitian hukum ini, dilakukan pemeriksaan secara mendalam terhadap fakta-fakta hukum yang untuk selanjutnya dapat digunakan untuk menjawab seluruh permasalahan yang ada. Untuk mendapatkan hasil yang maksimal maka peneliti melakukan penelitian hukum dengan menggunakan metode-metode sebagai berikut:

Metode pendekatan yang dipergunakan di dalam penelitian ini adalah metode yuridis normatif. Metode yuridis adalah metode yang menggunakan studi pustaka yang ada maupun terhadap data sekunder yang digunakan dalam penelitian ini untuk menganalisis data. Sedangkan metode normatif adalah metode yang bertujuan untuk memperoleh pengetahuan mengenai hubungan antara peraturan yang satu dengan yang lainnya dan implementasinya.

Penelitian ini dispesifikasikan sebagai penelitian deskriptif, yaitu untuk memberikan data yang seteliti mungkin tentang manusia, keadaan atau gejala-gejala lainnya, maksudnya adalah untuk

mempertegas hipotesis-hipotesis, agar dapat membantu dalam memperkuat teori-teori lama, atau di dalam kerangka menyusun teori-teori baru.<sup>2</sup> Metode deskriptif bertujuan untuk memberikan gambaran suatu peristiwa yang terjadi dan memaparkan objek penelitian berdasarkan kenyataan yang ada secara kronologis dan sistematis untuk kemudian dikaitkan dengan kaidah-kaidah hukum tertentu dalam memecahkan permasalahan.<sup>3</sup>

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder. Data sekunder diperoleh dengan studi pustaka yang meliputi:

- a) Bahan hukum primer (*primary of source*)  
Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang terdiri dari aturan-aturan hukum normatif.<sup>4</sup>
- b) Bahan hukum sekunder  
Bahan hukum sekunder adalah literatur yang menulis tentang teori-teori, pendapat para ahli dan hal-hal yang berhubungan dengan pokok permasalahan yang digunakan sebagai landasan pemikiran yang bersifat teoritis.
- c) Bahan hukum tersier (*tertiery of source*)

---

<sup>2</sup> Ronny Hanitjo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum Dan Jurimetri*, Cetakan ketiga, (Jakarta:Ghalia Indonesia,1988), hal 52.

<sup>3</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat)*, (Jakarta: Rajawali Press, 2003), hal 7.

<sup>4</sup> Peter Mahmud, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2005), hal 141.

Bahan hukum tersier adalah bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder seperti kamus hukum, ensiklopedia dan lain-lain, dalam penelitian ini khususnya bahan hukum sekunder.

Teknik analisis data yang digunakan adalah deskriptif analitis, yaitu setelah data dikumpulkan dan diolah menjadi informasi yang mudah dimengerti kemudian dianalisa berdasarkan ketentuan dan peraturan perundang-undangan yang berlaku serta kemudian dibuat kesimpulan yang berlaku secara umum.

### **III. HASIL DAN PEMBAHASAN**

#### **A. PERKEMBANGAN SISTEM PROPORSIONAL DALAM PEMILIHAN UMUM LEGISLATIF DI INDONESIA.**

Sistem proporsional (perwakilan berimbang) atau yang juga dikenal sebagai *proportional representation system* atau *multi-member representation* menawarkan beberapa kursi untuk diperebutkan dalam suatu wilayah pemilihan. Dalam sistem ini suatu kesatuan administratif jumlah suara yang diperoleh setiap partai menentukan jumlah kursi di parlemen. Artinya, rasio perolehan suara antar partai politik sama dengan rasio perolehan kursi dalam parlemen.<sup>5</sup>

Sampai saat ini, Indonesia telah menyelenggarakan pemilihan

umum sebanyak sebelas kali, dimulai sejak pemilu tahun 1955 sampai dengan pemilu tahun 2014. Setiap penyelenggaraan pemilihan umum, telah ditentukan sistem pemilu apa yang akan digunakan dan tentunya memiliki karakteristik yang berbeda. Dalam setiap pemilu, khususnya pemilu legislatif, Indonesia menggunakan sistem pemilu proporsional, yang mengalami perkembangan dari tahun ke tahun. Adapun perkembangan sistem proporsional dalam pemilihan umum legislatif di Indonesia diantaranya yaitu :

#### **1. Pemilihan Umum Legislatif Tahun 1955.**

Pemilu 1955 merupakan pemilu pertama yang diadakan di Indonesia. Pemilu 1955 yang dilaksanakan pada tanggal 29 September 1955 untuk memilih Anggota DPR dan pada tanggal 15 Desember 1955 untuk memilih dewan konstituante. Landasan hukum Pemilu 1955 yaitu Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1953 tentang pemilihan Anggota Konstituante dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat. Sistem yang digunakan adalah sistem proporsional.

#### **2. Pemilihan Umum Legislatif Tahun 1971.**

Pemilu tahun 1971 merupakan pemilihan umum yang dilaksanakan tepatnya pada tanggal 5 Juli tahun 1971 ini diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat. Landasan hukum pemilu 1971 adalah Undang-undang Nomor 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum Anggota- Anggota Badan Permusyawaratan/ Perwakilan Rakyat. Pemilu 1971 menganut

<sup>5</sup> Mashad, Dhurorudin, *Reformasi Sistem Pemilu dan Peran Sospol Abri*, (Jakarta: PT Gramedia Widiasarana Indonesia, 1998), hal 22.

sistem perwakilan berimbang (proporsional) dengan sistem stelsel daftar. Artinya besarnya kekuatan perwakilan organisasi dalam DPR dan DPRD, berimbang dengan besarnya dukungan pemilih karena pemilih memberikan suaranya kepada organisasi peserta pemilu.

### **3. Pemilihan Umum Legislatif Tahun 1977.**

Pemilu ketiga diselenggarakan 6 tahun lebih setelah pemilu 1971, yakni tahun 1977, setelah itu selalu terjadwal 5 tahun sekali. Sejak itu pemilihan umum selalu dilaksanakan secara teratur. Satu perbedaan yang paling nyata dibandingkan pemilu-pemilu sebelumnya adalah bahwa sejak pemilu 1977 peserta pemilu menjadi jauh lebih sedikit yaitu dua partai politik dan satu golongan karya. Kedua partai tersebut adalah Partai Persatuan Pembangunan (PPP) dan Partai Demokrasi Indonesia (PDI), dan satu Golongan Karya atau Golkar.<sup>6</sup>

Dasar hukum pemilu 1977 adalah Undang- Undang Nomor 4 Tahun 1975 Perubahan Atas Undang- Undang Nomor 15 Tahun 1969 Tentang Pemilihan Umum Anggota- Anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat. Sama halnya dengan Pemilu 1971, pada Pemilu 1977 juga menggunakan sistem proporsional daftar tertutup. Artinya bahwa kursi yang dimenangkan partai politik diisi oleh kandidat berdasarkan daftar kandidat yang ditentukan partai.

### **4. Pemilihan Umum Legislatif Tahun 1982.**

Pemilu 1982 diselenggarakan pada tanggal 4 Mei 1982. Tujuannya sama seperti pemilu 1977, dimana hendak memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat (parlemen). Hanya saja, komposisinya sedikit berbeda. Sebanyak 364 anggota dipilih langsung oleh rakyat, sementara 96 orang diangkat oleh presiden. Sistem pemilu 1982 tidak berbeda dengan sistem yang digunakan dalam pemilu 1971 dan pemilu 1977 yaitu menggunakan sistem perwakilan berimbang (proporsional) dengan stelsel daftar. Artinya bahwa kursi yang dimenangkan partai politik diisi oleh kandidat berdasarkan daftar kandidat yang ditentukan partai. Dasar hukum pemilu 1982 adalah Undang-Undang Nomor 2 tahun 1980 tentang Pemilihan Umum.

### **5. Pemilihan Umum Legislatif Tahun 1987.**

Pemilihan umum DPR dan DPRD 1987 diselenggarakan pada tanggal 23 April 1987 untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat serta anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tingkat I provinsi maupun Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tingkat II Kabupaten/Kotamadya se-Indonesia periode 1987-1992. Sistem pemilu yang digunakan pada tahun 1992 masih sama dengan sistem yang digunakan dalam pemilu 1987, yaitu menganut sistem perwakilan berimbang (proporsional) dengan stelsel daftar.

Dasar hukum yang digunakan adalah Undang- Undang Nomor 1 Tahun 1980 tentang Perubahan Atas Undang- Undang Nomor 15 Tahun 1969 Tentang Pemilihan Umum Anggota- Anggota Badan

<sup>6</sup> Diakses dari <http://kpud-balangankab.go.id/pemilu-tahun-1977/>, pada tanggal 2 Februari 2017 pukul 13.05.



Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat, sebagaimana telah diubah dengan Undang- Undang Nomor 4 Tahun 1975 dan Undang- Undang Nomor 2 Tahun 1980.

#### **6. Pemilihan Umum Legislatif Tahun 1992.**

Pemilihan umum tahun 1992 diselenggarakan pada tanggal 9 Juni 1992. Pada pemilu 1992 tidak ada perubahan mengenai sistem pemilihan umum yang digunakan, yaitu masih sama dengan pemilu sebelumnya dengan menggunakan sistem perwakilan berimbang (proporsional) dengan stelsel daftar. Dasar hukum yang digunakan adalah Undang- Undang Nomor 1 Tahun 1985 Tentang Perubahan atas Undang- Undang Nomor 15 tahun 1969 tentang Pemilihan Umum Anggota

Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat Sebagaimana telah diubah dengan Undang- Undang Nomor 4 Tahun 1975 dan Undang- Undang Nomor 2 Tahun 1980.

#### **7. Pemilihan Umum Legislatif Tahun 1997.**

Sampai Pemilu 1997 ini cara pembagian kursi yang digunakan tidak berubah, masih menggunakan cara yang sama dengan Pemilu 1971, 1977, 1982, 1987, dan 1992, yaitu menganut sistem perwakilan berimbang (proporsional) dengan stelsel daftar. Dasar hukum yang digunakan yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1996 tentang Pemilihan Umum.

#### **8. Pemilihan Umum Legislatif Tahun 1999.**

Dalam pemilu 1999, sistem penghitungan yang digunakan bersifat linear (jumlah kursi yang dimenangkan suatu partai ditentukan

secara proporsional, namun pilihan anggota parlemen ditentukan oleh kinerja mereka dalam wilayah pemilihan di provinsi masing-masing). Dalam sistem itu, nomor urut calon ditentukan oleh pengurus partai karena pemilih hanya menandai gambar partai. Dengan identifikasi pilihan yang yang tidak jelas tersebut, calon anggota legislatif tidak dapat berbuat apa-apa jika tidak terpilih walaupun dekat dan dikenal pemilihnya.

Landasan hukum pemilu 1999 yaitu terdapat di dalam Pasal 1 ayat (3) Undang- undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum, yang menyatakan bahwa pemilihan umum dilaksanakan dengan menggunakan sistem proporsional berdasarkan stelsel daftar. Artinya bahwa kursi yang dimenangkan partai politik diisi oleh kandidat berdasarkan daftar kandidat yang ditentukan partai.<sup>7</sup>

#### **9. Pemilihan Umum Legislatif Tahun 2004.<sup>8</sup>**

Sebelum diselenggarakannya pemilu tahun 2004, terjadi perdebatan yang cukup sengit dalam pembahasan undang- undang pemilu, khususnya terkait rumusan ketentuan sistem pemilu yang akan digunakan pada pemilu 2004. Perdebatan tersebut berakhir dengan disepakatinya sistem proporsional dengan daftar calon terbuka dalam Undang- Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah,

<sup>7</sup> Khairul Fahmi, *Pemilihan Umum dan Kedaulatan Rakyat* (Jakarta : PT Raja Grafindo Persada, 2012), hal 69.

<sup>8</sup> *Ibid*, hal 171-173.

dan digunakan dalam pelaksanaan pemilihan umum anggota DPR dan DPRD pada pemilu 2004. Sistem ini dimuat dalam Pasal 6 ayat (1) yang menyatakan “Pemilu untuk memilih anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota dilaksanakan dengan sistem proporsional daftar calon terbuka”. Sistem ini merupakan perubahan penting yang membedakan pemilu 1999 dengan pemilu 2004, dimana terjadi pergeseran dari sistem proporsional tertutup ke sistem proporsional daftar terbuka.

#### **10. Pemilihan Umum Legislatif Tahun 2009.<sup>9</sup>**

Pada pemilu 2009 telah terjadi kekacauan dan kekisruhan. Salah satu sumber kekacauan dan kekisruhan pemilu 2009 adalah ketidakajekan berbagai pihak, baik pembentuk undang-undang (DPR dan pemerintah), dan partai politik maupun KPU sebagai penyelenggara pemilu dalam desain dan implementasi sistem pemilu. Pasal 5 Undang-undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menyebutkan bahwa pemilu untuk memilih anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota dilaksanakan dengan sistem proporsional terbuka. Sedangkan pemilu untuk memilih anggota DPD dilaksanakan dengan sistem distrik berwakil banyak. Namun hal ini menimbulkan pro dan kontra.

Sejak awal, desain RUU Pemilu yang diajukan pemerintah

adalah sistem proporsional terbuka, dengan penentuan caleg terpilih didasarkan pada mekanisme suara terbanyak. Namun, usulan sistem pemilu yang diajukan pemerintah ini ditolak terutama oleh partai-partai besar di DPR, yakni PDI Perjuangan dan Partai Golongan Karya. Dua partai politik tersebut cenderung mengusulkan pemberlakuan sistem proporsional terbuka yang bersifat terbatas. Seperti diketahui sistem proporsional terbuka terbatas inilah yang akhirnya disepakati dalam Undang-undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Namun berbagai elemen *civil society* cenderung menolak sikap politik dua partai politik besar tersebut. Akhirnya mengajukan gugatan secara *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi. MK akhirnya membatalkan Pasal 214 Undang-undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah berkaitan dengan penetapan caleg terpilih atas dasar perolehan suara sekurang-kurangnya 30% dari nilai BPP. Pada Keputusan Nomor: 22-24/PUU-VI/2008, halaman 108 Mahkamah Konstitusi.<sup>10</sup> Permasalahan yang muncul dengan adanya putusan MK yaitu desain undang-undang pemilu yang berlaku masih sama yaitu berdasarkan sistem proporsional setengah terbuka atau proporsional minimum 30% BPP.

<sup>9</sup> Syamsuddin, *Partai, Pemilu, dan Parlemen Era Reformasi*, (Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2014), hal 111- 113.

<sup>10</sup> *Jurnal Penelitian Politik: Kisruh Pemilu 2009*, Volume 6, Nomor 1, 2009, hal 11.

Disisi lain KPU telah melakukan sosialisasi. Untuk itu pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu) Nomor 1 Tahun 2009 yang memungkinkan pemberian lebih dari satu kali penandaan atau pencontrengan dalam surat suara.

### **11. Pemilihan Umum Legislatif Tahun 2014.**

Pengalaman Indonesia dalam melaksanakan pemilu Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sejak tahun 1955 hingga tahun 2009 masih tetap menggunakan sistem proporsional dengan berbagai variasinya. Pemilu DPR tahun 2014 juga menggunakan sistem proporsional dengan varian *proporsional representation* (PR). Sistem proporsional representation ini menggunakan varian dengan daftar terbuka.<sup>11</sup> Sistem daftar terbuka adalah memilih memilih partai politik sekaligus kandidat yang mereka suka dan inginkan untuk mengisi kursi yang dimenangkan partai peserta pemilu.<sup>12</sup> Hal ini sebagaimana ditentukan dalam Pasal 5 ayat (1) Undang- Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang menyatakan “Pemilu untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dan Dewan Perwakilan Daerah Kabupaten/Kota dilaksanakan dengan sistem proporsional terbuka”.

<sup>11</sup> Sodikin, *Hukum Pemilu: Pemilu Sebagai Praktek Ketatanegaraan* ( Bekasi : Gramata Publishing, 2014 ), hal 101.

<sup>12</sup> *Loc.cit.*

### **B. KELEBIHAN DAN KELEMAHAN SISTEM PROPORSIONAL.**

Sistem pemilu merupakan permasalahan pertama dalam melaksanakan pemilihan umum legislatif. Salah satu sistem pemilu yang digunakan dalam pemilihan umum legislatif di Indonesia adalah sistem proporsional. Gagasan pokok dalam sistem ini adalah proporsi kursi yang dimenangkan oleh suatu partai dalam sebuah wilayah pemilihan akan berbanding seimbang dengan proporsi suara yang diperoleh partai tersebut dalam pemilihannya. Tingkat proporsionalitas suara dalam perolehan kursi menunjukkan bahwa dalam sistem ini tidak banyak suara yang terbuang.<sup>13</sup>

Akan tetapi sistem ini juga memiliki kelebihan dan kelemahan, diantaranya :

#### **a. Kelebihan Sistem Proporsional.**

1. Berdasarkan tingkat proporsionalitas perwakilan, sistem proporsional dianggap representatif karena jumlah kursi partai dalam parlemen sesuai dengan jumlah suara masyarakat yang diperoleh dalam pemilu.<sup>14</sup>, Sistem proporsional juga dianggap lebih adil, karena memberi peluang bagi semua golongan masyarakat, termasuk masyarakat minoritas, untuk menampilkan wakilnya dalam parlemen.<sup>15</sup>
2. Sistem proporsional juga memiliki kelebihan jika

<sup>13</sup> Khairul Fahmi, *Op.cit.*, hal 68.

<sup>14</sup> *Ibid* hal 71.

<sup>15</sup> Dhurorudin Mashad, *Op.cit.*, hal 23.



dilihat dari sistem kepartaian. Karena dengan menggunakan sistem proporsional lebih memudahkan partai-partai minoritas untuk memperoleh akses perwakilan.

3. Selain itu jika dilihat dari segi lembaga perwakilan, maka golongan-golongan bagaimanapun kecilnya menempatkan wakilnya dalam badan perwakilan rakyat.

#### **b. Kelemahan Sistem Proporsional.**

1. Dilihat dari segi sistem kepartaian, sistem proporsional mempermudah terjadinya fragmentasi partai, kurang mendorong partai-partai untuk berintegrasi atau bekerja sama, bahkan sebaliknya, cenderung mempertajam perbedaan-perbedaan yang ada. Jika timbul konflik, umumnya anggota partai cenderung mendirikan partai baru, mengingat adanya peluang bagi partai baru untuk memperoleh kursi dari penggabungan suara-suara tersisa melalui pemilu.
2. Dari segi hubungan wakil terpilih dan pemilih, sistem proporsional memiliki kelemahan. Sistem proporsional memberikan kedudukan sangat kuat pada partai melalui sistem daftar (*list system*). Prosedur sistem daftar ini bervariasi. Namun, yang paling umum dipakai adalah setiap partai menawarkan sebuah daftar calon kepada pemilih.

Dengan memilih salah satu daftar, rakyat memilih memilih suatu partai dengan semua calonnya untuk berbagai kursi yang diperebutkan.

Prosedur inilah yang justru menjadi kelemahan sistem proporsional. Sebab, wakil yang terpilih (yang diajukan partai dalam daftar) akhirnya cenderung kurang erat atau kurang akrab hubungannya dengan warga pemilih yang memang hanya memilih tanda gambar. Siapa orangnya, rakyat kurang tahu secara pasti.

3. Sistem proporsional cenderung menggeser asas kedaulatan rakyat menjadi kedaulatan partai.

#### **IV. KESIMPULAN**

Perkembangan sistem pemilihan umum legislatif di Indonesia dari tiap-tiap penyelenggaraan pemilihan umum legislatif di Indonesia tidak mengalami banyak perubahan. Sejak penyelenggaraan pemilihan umum yang pertama yaitu tahun 1955 (pada masa Parlementer), kemudian dilanjutkan dengan penyelenggaraan pemilihan umum berikutnya yaitu tahun 1971, 1977, 1982, 1987, 1992, 1997 (pada masa Orde Baru), dan pada pemilihan umum tahun 1999, 2004, 2009, 2014 (masa Reformasi), semuanya menggunakan sistem perwakilan berimbang (proporsional). Perbedaannya hanya pada masa sebelum reformasi sistem proporsional yang digunakan adalah sistem proporsional daftar tertutup, sedangkan setelah reformasi

menggunakan sistem proporsional daftar terbuka.

Penyelenggaraan pemilihan umum dengan menggunakan sistem proporsional mempunyai kelebihan dan juga kelemahan, diantaranya:

- (1) Dari segi Tingkat Proporsionalitas Perwakilan. Sistem proporsional memiliki keunggulan yaitu lebih representatif dan tidak adanya kesenjangan antara suara nasional dan perolehan kursi, serta mengakomodasi kepentingan kelompok minoritas.
- (2) Dari segi Sistem Kepartaian. Keunggulan sistem proporsional adalah memberi peluang partai kecil mendapatkan akses perwakilan. Sedangkan kelemahannya adalah mendorong semakin banyaknya partai baru.
- (3) Dari segi Lembaga Perwakilan. Kelebihannya adalah partai kecil juga dapat mendapatkan kursi lembaga perwakilan. Sedangkan kelemahannya adalah sulit adanya partai mayoritas, sehingga berpengaruh terhadap kerentanan stabilitas pemerintahan.
- (4) Dari segi Hubungan Wakil Terpilih dan Pemilih. Sistem proporsional memiliki kelemahan yaitu wakil terpilih kebanyakan tidak dikenal pemilihnya.

## V. DAFTAR PUSTAKA

### Buku Literatur

- Abdul Bari Azed, *Sistem-Sistem Pemilihan Umum*, (Depok: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2000).
- Khairul Fahmi, *Pemilihan Umum dan Kedaulatan Rakyat* (Jakarta : PT Raja Grafindo Persada, 2012).
- Mashad, Dhurorudin, *Reformasi Sistem Pemilu dan Peran Sospol Abri*, (Jakarta: PT Gramedia Widiasarana Indonesia, 1998).
- Peter Mahmud, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2005).
- Ronny Hanitjo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum Dan Jurimetri*, Cetakan ketiga, (Jakarta:Ghalia Indonesia,1988).
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat)*, (Jakarta: Rajawali Press, 2003).
- Sodikin, *Op.cit.*, hal 101. Sodikin, *Hukum Pemilu: Pemilu Sebagai Praktek Ketatanegaraan* ( Bekasi : Gramata Publishing, 2014 ).
- Syamsuddin, *Partai, Pemilu, dan Parlemen Era Reformasi*, (Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2014).



**Peraturan  
Undangan**

- Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang- Undang Nomor 7 Tahun 1953 tentang Pemilihan Umum Anggota Konstituante dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat
- Undang- Undang Nomor 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum Anggota- Anggota Badan Permusyawaratan/ Perwakilan Rakyat
- Undang- Undang Nomor 2 Tahun 1980 tentang Pemilihan Umum
- Undang- Undang Nomor 5 Tahun 1996 tentang Pemilihan Umum
- Undang- Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum
- Undang- Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
- Undang- Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
- Undang- Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

**Jurnal**

*Jurnal Penelitian Politik: Kisruh Pemilu 2009*, Volume 6, Nomor 1, 2009, hal 11.

**Website**

<http://kpud.balangkab.go.id/pemilu-tahun-1977/>, pada tanggal 2 Februari 2017 pukul 13.05.