

Problematika Penetapan Sistem Proporsional Terbuka dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum terhadap Representasi Politik yang Adil

Nabila Okta Sofiana¹, Mustofa²

^{1,2}Universitas Islam Negeri Walisongo Semarang, Indonesia

E-mail: oktanabila834@gmail.com¹, mustofa21091978@mail.com²

Article History:

Received: 30 Oktober 2025

Revised: 28 November 2025

Accepted: 09 Desember 2025

Keywords: pemilu, sistem proporsional terbuka, representasi politik, keadilan, partai politik

Abstract: Pemilihan umum merupakan perwujudan konkret dari kedaulatan rakyat sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam sistem demokrasi, salah satu elemen pentingnya adalah mekanisme representasi politik yang dijalankan melalui sistem proporsional terbuka sebagaimana tercantum pada Pasal 168 ayat (2) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Walaupun dimaksudkan untuk memperluas partisipasi rakyat, sistem ini menghadirkan beragam persoalan, terutama dalam hal keadilan representasi serta berkurangnya efektivitas partai politik sebagai pilar demokrasi. Penerapan sistem proporsional terbuka sering dianggap telah mengalihkan arah pemilu dari perjuangan ideologis partai menuju kompetisi personal antarcalon dalam partai yang sama, sehingga melemahkan fungsi partai sebagai sarana kaderisasi dan pendidikan politik. Penelitian ini bertujuan untuk menelaah sejauh mana sistem proporsional terbuka berpengaruh terhadap kualitas representasi politik dan penerapan prinsip keadilan dalam pemilu. Metode penelitian menggunakan pendekatan yuridis normatif dengan menelaah ketentuan perundang-undangan, putusan Mahkamah Konstitusi, dan berbagai sumber ilmiah yang relevan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa sistem proporsional terbuka dapat menimbulkan ketidakseimbangan antara representasi partai dan calon legislatif serta menurunkan akuntabilitas politik terhadap pemilih. Oleh sebab itu, diperlukan evaluasi konstitusional agar pelaksanaan sistem pemilu tetap menjunjung asas keadilan, kesetaraan, dan kedaulatan rakyat dalam demokrasi Indonesia.

PENDAHULUAN

Pemilihan umum (Pemilu) merupakan instrumen utama dalam mewujudkan kedaulatan rakyat sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) yang menyatakan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Pemilu berfungsi sebagai sarana demokratis untuk memilih wakil rakyat sekaligus memastikan adanya kontrol rakyat terhadap kekuasaan negara. Oleh karena itu, sistem pemilu yang diterapkan harus menjamin prinsip kedaulatan, keadilan, dan representasi politik secara seimbang (Abraham *et al.* 2024).

Salah satu elemen mendasar dalam pemilu adalah sistem pemilihan yang digunakan. Berdasarkan Pasal 168 ayat (2) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017, Indonesia menggunakan sistem proporsional terbuka untuk memilih anggota DPR dan DPRD. Dalam sistem ini, pemilih memiliki kesempatan untuk menentukan langsung calon legislatif yang dikehendaki, bukan hanya memilih partai. Tujuan dari penerapan sistem ini ialah memperkuat kedaulatan rakyat melalui peningkatan partisipasi serta memperjelas tanggung jawab wakil rakyat terhadap konstituen (Fakultas *et al.* 2021).

Namun, penerapan sistem tersebut dalam praktik justru memunculkan berbagai permasalahan hukum dan politik. Persaingan antarcalon dalam satu partai sering menimbulkan konflik internal dan mendorong munculnya praktik politik uang yang sulit dikendalikan. Situasi ini menggeser orientasi pemilu dari perjuangan ideologis partai menuju kompetisi individual berbasis popularitas dan kekuatan modal. Akibatnya, partai politik kehilangan peran strategisnya sebagai lembaga kaderisasi, pendidikan politik, dan pengontrol kebijakan para wakil rakyat setelah terpilih (Yusnedi and Rafni 2024).

Selain itu, sistem proporsional terbuka juga menimbulkan ketimpangan dalam representasi politik. Calon legislatif dengan sumber daya finansial dan jaringan sosial yang lebih besar memiliki peluang lebih besar untuk terpilih dibandingkan calon yang hanya mengandalkan kapabilitas dan integritas pribadi. Kondisi ini menghambat terwujudnya keadilan dan kesetaraan politik sebagaimana dijamin oleh Pasal 22E ayat (1) serta Pasal 28D ayat (3) UUD 1945. Oleh karena itu, penting untuk dilakukan kajian mendalam guna menilai kesesuaian sistem proporsional terbuka dengan prinsip demokrasi substantif dan nilai-nilai konstitusional bangsa Indonesia (Hukum 2023).

Mahkamah Konstitusi (MK) melalui Putusan Nomor 22–24/PUU-VI/2008 serta Putusan Nomor 114/PUU-XX/2022 menegaskan bahwa sistem proporsional terbuka masih menjadi isu konstitusional yang menimbulkan perdebatan. Di satu sisi, MK menilai sistem ini sebagai wujud nyata kedaulatan rakyat, tetapi di sisi lain muncul kritik bahwa mekanisme tersebut justru mengikis fungsi partai politik dalam sistem demokrasi representatif. Situasi ini memperlihatkan perlunya evaluasi terhadap efektivitas dan keadilan sistem proporsional terbuka guna menjamin kualitas representasi politik yang ideal (Chaidir and Susilo 2021).

Berdasarkan hal tersebut, penelitian ini berupaya menganalisis problematika penerapan sistem proporsional terbuka dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum terhadap prinsip representasi politik yang adil. Kajian ini diharapkan dapat memberikan argumentasi yuridis dan landasan konstitusional bagi pembaruan sistem pemilu yang berorientasi pada nilai keadilan, kesetaraan, dan kedaulatan rakyat.

LANDASAN TEORI

Demokrasi merupakan sistem pemerintahan yang menempatkan rakyat sebagai pemegang kekuasaan tertinggi dalam menentukan arah kebijakan negara. Dalam pandangan klasik, demokrasi diartikan sebagai pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat, sebagaimana

dikemukakan oleh Abraham Lincoln. Prinsip tersebut menegaskan bahwa seluruh kekuasaan negara harus bersumber dari kehendak rakyat dan dijalankan untuk kepentingan bersama. Sementara itu, Robert A. Dahl (1989) menyebut demokrasi sebagai sistem politik yang menjamin kebebasan, kesetaraan hak, dan partisipasi aktif seluruh warga negara dalam proses pengambilan keputusan. Oleh karena itu, pemilihan umum menjadi instrumen utama dalam pelaksanaan demokrasi karena memungkinkan rakyat menyalurkan kedaulatannya secara langsung dalam menentukan wakil politik mereka.

Dalam konteks Indonesia, prinsip demokrasi dan kedaulatan rakyat dijamin secara konstitusional melalui Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menyatakan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Implementasi dari prinsip tersebut diwujudkan melalui pemilihan umum yang diatur dalam Pasal 22E UUD 1945, yaitu pemilu yang bersifat langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Salah satu bentuk penerapan nilai demokrasi di Indonesia adalah sistem proporsional terbuka sebagaimana diatur dalam Pasal 168 ayat (2) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, yang memberikan hak kepada masyarakat untuk memilih langsung calon anggota legislatif, bukan hanya partai politiknya. Sistem ini diharapkan mampu memperkuat partisipasi rakyat serta meningkatkan akuntabilitas wakil rakyat terhadap konstituennya.

Namun dalam praktiknya, sistem proporsional terbuka sering menghadirkan berbagai persoalan yang menantang prinsip demokrasi substantif. Persaingan bebas antarcalon dalam satu partai sering kali menimbulkan politik uang, konflik internal, dan pergeseran orientasi pemilu dari ideologi partai menjadi kompetisi personal berbasis popularitas dan kekuatan ekonomi. Kondisi ini berpotensi melemahkan fungsi partai politik sebagai lembaga kaderisasi dan pendidikan politik. Menurut Joseph Schumpeter (1942), demokrasi yang ideal menuntut adanya kompetisi politik yang adil dan rasional untuk memperoleh kepercayaan rakyat. Oleh karena itu, agar sistem proporsional terbuka benar-benar mencerminkan prinsip kedaulatan rakyat, diperlukan mekanisme hukum dan pengawasan politik yang mampu menjamin keadilan elektoral, kesetaraan peluang, serta perlindungan terhadap integritas demokrasi di Indonesia.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif sebagai kerangka utama analisis. Pendekatan ini berfokus pada telaah terhadap norma hukum positif, asas-asas hukum, serta doktrin yang relevan dalam sistem peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pendekatan tersebut dipilih karena dianggap paling tepat untuk menelaah ketentuan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum dalam kaitannya dengan prinsip kedaulatan rakyat dan keadilan politik sebagaimana dijamin oleh UUD NRI Tahun 1945.

Jenis penelitian ini bersifat deskriptif-analitis, yang berarti penelitian tidak hanya memaparkan fenomena hukum, tetapi juga memberikan interpretasi dan analisis terhadap masalah yang terjadi. Data yang digunakan dalam penelitian ini mencakup tiga jenis bahan hukum:

1. Bahan hukum primer, seperti UUD 1945, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017, serta beberapa putusan Mahkamah Konstitusi yang relevan, di antaranya Putusan Nomor 22–24/PUU-VI/2008 dan Putusan Nomor 114/PUU-XX/2022.
2. Bahan hukum sekunder, meliputi berbagai sumber ilmiah seperti buku hukum, artikel jurnal, laporan penelitian, dan pendapat para pakar yang berhubungan dengan tema representasi politik dan sistem pemilu di Indonesia.

3. Bahan hukum tersier, yaitu referensi tambahan seperti kamus hukum, ensiklopedia, serta dokumen pendukung lainnya yang memperjelas makna istilah hukum yang digunakan.

Semua bahan hukum tersebut diperoleh melalui penelitian pustaka (library research) yang memungkinkan peneliti memahami secara menyeluruh teori dan praktik sistem pemilu proporsional terbuka dalam konteks hukum tata negara Indonesia.

Data yang terkumpul dianalisis dengan metode analisis kualitatif, yang menekankan pada proses penafsiran hukum, perbandingan teori, serta relevansinya dengan prinsip keadilan konstitusional. Hasil analisis ini kemudian disusun secara sistematis untuk menggambarkan permasalahan hukum yang timbul akibat penerapan sistem proporsional terbuka serta memberikan rekomendasi normatif bagi penyempurnaan sistem pemilu ke depan.

HASIL DAN PEMBAHASAN (Times New Roman, size 12)

1. Sistem Proporsional Terbuka dalam Perspektif Demokrasi dan Kedaulatan Rakyat

Sistem proporsional terbuka sebagaimana tertuang dalam Pasal 168 ayat (2) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum merupakan manifestasi konkret dari prinsip kedaulatan rakyat sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945. Melalui sistem ini, masyarakat memperoleh hak untuk secara langsung menentukan calon legislatif yang dikehendaki tanpa sepenuhnya bergantung pada partai politik. Secara teoretis, mekanisme tersebut diharapkan dapat memperkuat legitimasi demokrasi melalui peningkatan partisipasi rakyat serta membangun hubungan yang lebih akuntabel antara pemilih dan wakilnya (Argoebie *et al.* 2025).

Meskipun demikian, pelaksanaan sistem proporsional terbuka di Indonesia belum sepenuhnya sejalan dengan prinsip demokrasi substantif. Robert A. Dahl (1989) menyatakan bahwa demokrasi bukan sekadar persoalan partisipasi rakyat, tetapi juga mengenai adanya kompetisi politik yang adil. Dalam praktiknya, sistem proporsional terbuka justru menimbulkan pergeseran orientasi politik dari basis ideologis partai menjadi persaingan personal di antara calon legislatif. Persaingan semacam ini mendorong munculnya praktik politik transaksional dan dominasi figur individu yang mengutamakan kepentingan pribadi dibandingkan kepentingan kolektif partai (Argoebie *et al.* 2025).

Salah satu dampak yang paling menonjol dari sistem proporsional terbuka adalah berkurangnya peran partai politik sebagai institusi kaderisasi dan penguatan ideologi. Calon legislatif dari satu partai saling bersaing untuk mendapatkan suara terbanyak, yang pada akhirnya menyebabkan pergeseran nilai dari kolektivitas menuju individualisme politik. Para kandidat lebih berorientasi pada citra pribadi dan kemampuan finansial ketimbang memperjuangkan platform partai (Ekayanta 2024). Akibatnya, partai kehilangan fungsinya sebagai lembaga pengontrol kebijakan wakil rakyat dan sebagai sarana pendidikan politik bagi masyarakat (Ekayanta 2024).

Fenomena ini menciptakan kompetisi internal yang destruktif dan berujung pada konflik horizontal di dalam tubuh partai. Partai tidak lagi berfungsi sebagai pengatur strategi elektoral, melainkan hanya sebagai “kendaraan administratif” untuk mencalonkan individu. Kondisi ini juga memperlemah disiplin partai serta hubungan antara wakil rakyat dan partai pengusungnya. Dalam jangka panjang, degradasi fungsi partai ini dapat menurunkan kualitas sistem politik dan melemahkan institusi demokrasi (Susanti and Utama 2021).

Selain itu, sistem proporsional terbuka juga memperbesar peluang terjadinya praktik money politics yang merusak integritas demokrasi. Persaingan terbuka antarcalon mendorong penggunaan modal ekonomi sebagai strategi utama untuk memperoleh suara. Fenomena ini berpotensi menimbulkan ketimpangan kesempatan antarcalon serta menggeser nilai-nilai keadilan sebagaimana diatur dalam Pasal 22E ayat (1) dan Pasal 28D ayat (3) UUD NRI Tahun 1945.

Kondisi tersebut menyebabkan keadilan politik menjadi tidak seimbang karena calon dengan dukungan finansial yang kuat memiliki peluang lebih besar untuk menang dibandingkan mereka yang memiliki kapasitas intelektual tinggi namun keterbatasan modal (Satria 2019).

Dalam sistem proporsional terbuka, keadilan politik sering kali menjadi korban dari kompetisi bebas yang tidak seimbang. Kandidat dengan modal sosial, ekonomi, dan media besar memiliki peluang lebih besar untuk meraih suara dibanding calon lain yang memiliki kapasitas intelektual dan moral lebih tinggi. Akibatnya, terjadi ketimpangan representasi politik yang mencederai asas keadilan sebagaimana diatur dalam Pasal 28D ayat (3) UUD NRI Tahun 1945, yang menegaskan bahwa setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan (Arhansyah *et al.* 2024).

Selain itu, sistem ini menyebabkan munculnya wakil rakyat yang memiliki loyalitas ganda kepada pemilih dan kepada sponsor politik. Dalam kondisi seperti ini, representasi politik menjadi dangkal karena orientasinya bergeser dari kepentingan rakyat menuju kepentingan kelompok tertentu. Padahal, menurut Hanna Pitkin (1967), esensi representasi adalah kemampuan wakil untuk memperjuangkan dan bertanggung jawab terhadap kepentingan rakyat yang diwakilinya, bukan hanya memenangkan kursi legislatif. Dengan demikian, sistem proporsional terbuka berpotensi menghasilkan representasi formal tanpa substansi, di mana rakyat hanya menjadi alat legitimasi tanpa keterlibatan nyata dalam pengambilan keputusan politik (Amandemen and Nri 2022).

2. Putusan Mahkamah Konstitusi dan Implikasinya terhadap Prinsip Negara Hukum

Mahkamah Konstitusi (MK) dalam Putusan Nomor 22–24/PUU-VI/2008 menegaskan bahwa penerapan sistem proporsional terbuka tidak bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945, sebab sistem ini memberikan ruang bagi rakyat untuk menentukan langsung wakilnya di lembaga legislatif. Putusan tersebut dianggap sebagai langkah maju dalam memperkuat prinsip kedaulatan rakyat. Namun, MK juga menyadari bahwa sistem ini tidak terlepas dari potensi permasalahan di lapangan, seperti konflik internal partai, praktik politik uang, serta lemahnya kontrol ideologis partai terhadap kadernya (Putusan MK 22-24, 2008).

Selanjutnya, dalam Putusan Nomor 114/PUU-XX/2022, Mahkamah kembali menghadapi perdebatan mengenai efektivitas sistem proporsional terbuka. Beberapa pihak berpendapat bahwa sistem ini justru mengikis peran partai politik dalam demokrasi, sedangkan pihak lain melihatnya sebagai bentuk nyata pelaksanaan kedaulatan rakyat. Pandangan berbeda di antara para hakim konstitusi memperlihatkan bahwa sistem proporsional terbuka masih menjadi isu yang perlu dikaji secara mendalam karena berkaitan langsung dengan keseimbangan antara hak rakyat dan kekuatan institusional partai (Sistem, Terbuka, and Pemilu 2020).

KESIMPULAN

Penerapan sistem proporsional terbuka dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum secara konseptual dimaksudkan untuk memperkuat kedaulatan rakyat melalui pemberian hak langsung kepada pemilih untuk menentukan calon legislatif yang dikehendaki. Namun, hasil analisis menunjukkan bahwa sistem ini menimbulkan sejumlah problematika yang cukup kompleks dalam praktiknya, terutama terkait dengan ketimpangan representasi politik, meningkatnya politik uang, dan melemahnya fungsi partai politik.

Sistem proporsional terbuka mendorong terjadinya kompetisi internal antar calon legislatif dalam satu partai yang sering kali berujung pada konflik dan pergeseran orientasi politik dari ideologi partai menuju kepentingan pribadi. Hal ini menyebabkan partai politik kehilangan perannya sebagai lembaga kaderisasi, pendidikan politik, dan penyalur aspirasi rakyat. Selain itu,

peluang keterpilihan calon legislatif lebih banyak ditentukan oleh modal finansial dan popularitas, bukan pada kapasitas dan integritas, sehingga prinsip keadilan dan kesetaraan kesempatan sebagaimana diatur dalam Pasal 28D ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 tidak sepenuhnya terpenuhi.

Mahkamah Konstitusi memang menegaskan bahwa sistem proporsional terbuka tidak bertentangan dengan UUD 1945, tetapi dalam praktiknya sistem ini cenderung melemahkan kualitas demokrasi representative dan mengaburkan prinsip negara hukum yang menjunjung keadilan politik. Oleh karena itu, diperlukan reorientasi dan evaluasi konstitusional terhadap sistem pemilu di Indonesia, baik melalui revisi undang-undang maupun pembentukan model hibrid yang mampu menyeimbangkan peran partai politik dengan partisipasi langsung rakyat. Reformasi sistem pemilu yang berlandaskan keadilan, kesetaraan, dan integritas menjadi kunci utama untuk mewujudkan demokrasi yang substansial dan berkeadilan sesuai amanat UUD NRI Tahun 1945.

PENGAKUAN/ACKNOWLEDGEMENTS

Penulis mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada Bapak Pengampu Mata Kuliah Hukum dan HAM serta seluruh Dosen Pengampu yang telah memberikan bimbingan, arahan, dan motivasi selama proses penyusunan jurnal ini. Berkat ilmu dan dukungan yang diberikan, jurnal ini dapat terselesaikan dengan baik. Penulis menyadari masih terdapat kekurangan dalam penelitian ini, oleh karena itu kritik dan saran yang membangun sangat diharapkan demi penyempurnaan di masa mendatang.

DAFTAR REFERENSI

- Abraham, Feri, Kukuh Sudarmanto, Fakultas Hukum, and Universitas Semarang. 2024. "Jurnal Jendela Hukum" 11 (September): 194–210.
- Amandemen, Pasca, and U U D Nri. 2022. "Sistem Pemilu Proporsional Terbuka."
- Argoebie, Bella, Mohammad Rafatta Umar, Lia Wulandari, and Departemen Ilmu Politik. 2025. "Evaluasi Sistem Pemilu Proporsional Terbuka Di Indonesia Dan Dampaknya Terhadap Fragmentasi Partai Di Pemilu An Evaluation of Indonesia ' s Open Proportional Electoral" 11 (1): 79–95. <https://doi.org/10.20473/jpi.v11i1.71891>.
- Arhansyah, Revian Jedha, Nadhil Najwan, Putra Cahya, Muhamad Febri Pribadi, and Aztyardi Anhar. 2024. "Analisis Sistem Pemilu Proporsional Dan Dampaknya Terhadap Representasi Politik Perempuan Di Indonesia," no. 3, 226–34.
- Chaidir, Ellydar, and Efendi Ibnu Susilo. 2021. "Application of Open Proportional System in Post Amendment Legislative Elections Basic Law of The Republic Of Indonesia Year 1945" 1 (9): 871–84.
- Ekayanta, Fredick Broven. 2024. "Kesesuaian Sistem Proporsional Pemilihan Legislatif Di Indonesia Terbuka Sebagai Sistem" 5 (2): 201–17. <https://doi.org/10.14710/politika.15.2.2024.201-220>.
- Fakultas, Hariyanto, Syariah Uin, Profesor Kiai, Haji Saifuddin, and Zuhri Purwokerto. 2021. "Politik Hukum Pencegahan Dan Penanganan Politik Uang Dalam Pemilu." *Hukum Dan Masyarakat Madani* 11 (2): 360–79.
- Satria, Hariman. 2019. "Politik Hukum Tindak Pidana Politik Uang Dalam Pemilihan Umum Di Indonesia." *Jurnal Antikorupsi INTEGRITAS* 5 (1): 1–14. <https://doi.org/10.32697/integritas.v5i1.342>.
- Sistem, Tinjauan, Proporsional Terbuka, and Dalam Pemilu. 2020. "Tinjauan Sistem Proporsional Terbuka Dalam Pemilu Legislatif 2019 Terhadap Dinamika Demokrasi Di Indonesia (Studi Kasus Di Kota Pekanbaru)" 4 (2): 9–22.

Susanti, Retna, and Utama. 2021. "Tindak Pidana Politik Uang Dalam Pemilu Dalam Perspektif Yuridis Sosiologis," 1–180.

Yusnedi, Fajri Rahim, and Al Rafni. 2024. "Analisis Perbedaan Sistem Proporsional Terbuka Dan Tertutup Pada Pemilu Di Indonesia."