



**Editorial Office:** Faculty of Law, Universitas Sebelas Maret, Surakarta, 57126, Indonesia.  
 Email : [respublica@mail.uns.ac.id](mailto:respublica@mail.uns.ac.id)  
 Website : <https://jurnal.uns.ac.id/respublica>

## Sistem Pemilihan Umum Distrik sebagai Alternatif Reformasi Pemilu di Indonesia

Muhammad Redondo Angga Putra Ariyanta<sup>1</sup>, Agus Riewanto<sup>2</sup>, Andina Elok Puri Maharani<sup>3</sup>

- 1 Faculty of Law, Universitas Sebelas Maret. E-mail: [muhredo1502@student.uns.ac.id](mailto:muhredo1502@student.uns.ac.id)  
 2 Faculty of Law, Universitas Sebelas Maret. E-mail: [agusriwanto@staff.uns.ac.id](mailto:agusriwanto@staff.uns.ac.id)  
 3 Faculty of Law, Universitas Sebelas Maret. E-mail: [andinaelok@staff.uns.ac.id](mailto:andinaelok@staff.uns.ac.id)

Artikel	Abstrak
<p><b>Kata kunci:</b>  <b>sistem pemilu distrik;</b>  <b>kedaulatan rakyat;</b>  <b>representasi politik;</b>  <b>akuntabilitas publik;</b>  <b>reformasi pemilu.</b></p> <p><i>Keywords :</i>  <i>district electoral system;</i>  <i>popular sovereignty;</i>  <i>political representation;</i>  <i>public accountability;</i>  <i>electoral reform.</i></p>	<p>The open proportional representation system currently used in elections for members of the People’s Representative Council in Indonesia is considered not yet fully capable of strengthening the representative relationship and public accountability between the people and their representatives. This situation has spurred a discourse on electoral reform, one aspect of which involves the implementation of a district-based electoral system. This study aims to analyze the compatibility of the district-based electoral system with the principle of popular sovereignty, as well as the possibility of changing the electoral system in accordance with the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia, while also examining the relevance of the district-based electoral system as an alternative for electoral reform in Indonesia. This study is a normative legal study employing both a statutory and a conceptual approach. The legal materials used consist of primary and secondary legal sources, which were analyzed qualitatively. The results of the study indicate that the district electoral system does not conflict with the principle of popular sovereignty because popular sovereignty is, in essence, realized through a representative system that guarantees political representation and accountability. Furthermore, the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia does not prescribe a specific electoral system model; therefore, changes to the electoral system fall under the legislature’s open legal policy. This study also found that the district electoral system has the potential to strengthen representation and public accountability compared to the open proportional system. Although each variant has its own advantages and disadvantages, the Two-Round System is a viable alternative worth considering in the context of Indonesia’s pluralistic society.</p>

### PENDAHULUAN

Pemilihan umum merupakan instrumen utama dalam pelaksanaan demokrasi modern sebagai sarana penyaluran kedaulatan rakyat melalui mekanisme demokrasi perwakilan. Oleh karena itu, desain sistem pemilu memiliki pengaruh yang signifikan terhadap kualitas representasi politik dan akuntabilitas publik (Lijphart, 1994). Dalam perkembangannya, Indonesia menerapkan sistem

proporsional terbuka pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008 dengan harapan memperkuat partisipasi pemilih dalam menentukan calon legislatif terpilih. Namun, berbagai evaluasi menunjukkan bahwa sistem tersebut belum sepenuhnya mampu menjawab persoalan representasi dan akuntabilitas dalam demokrasi Indonesia (Isra, 2017). Kompetisi yang tidak hanya terjadi antarpartai, tetapi juga antarkandidat dalam partai yang sama, telah mendorong meningkatnya personalisasi politik, tingginya biaya kampanye, serta ketergantungan pada popularitas dan sumber daya ekonomi (Riwanto, 2015). Selain itu, banyaknya wakil rakyat dalam satu daerah pemilihan menyebabkan hubungan representatif antara pemilih dan wakil rakyat menjadi kurang jelas sehingga menyulitkan masyarakat untuk mengidentifikasi pihak yang bertanggung jawab atas aspirasi dan kepentingan mereka.

Penelitian mengenai sistem pemilu di Indonesia telah banyak dilakukan dari berbagai perspektif. Riwanto menyoroti korelasi antara sistem proporsional terbuka berbasis suara terbanyak dengan meningkatnya biaya politik dan potensi korupsi politik (Riwanto, 2015). Sementara itu, Mone dkk, mengkaji sistem pemilu dalam perspektif prinsip kedaulatan rakyat (Mone, dkk, 2024). Sedangkan Riwanto dan Aulia menelaah dinamika sistem proporsional terbuka dalam penyelenggaraan pemilu legislative (Riwanto & Aulia, 2019). Berbagai penelitian tersebut menunjukkan bahwa sistem pemilu memiliki pengaruh terhadap kualitas demokrasi dan representasi politik. Namun demikian, kajian yang secara khusus menempatkan sistem pemilu distrik dalam kerangka hubungan antara kedaulatan rakyat, representasi politik, dan akuntabilitas publik sebagai dasar reformasi sistem pemilu masih relatif terbatas.

Permasalahan tersebut berimplikasi pada lemahnya akuntabilitas publik. Dalam perspektif Mark Bovens, akuntabilitas memerlukan kejelasan mengenai aktor yang bertanggung jawab serta mekanisme pertanggungjawaban yang dapat dievaluasi oleh pihak yang memberikan mandat. Namun, dalam sistem proporsional terbuka, hubungan antara pemilih dan wakil rakyat cenderung bersifat tidak langsung dan tersebar di antara banyak aktor politik sehingga proses evaluasi maupun pemberian sanksi politik oleh pemilih menjadi kurang efektif (Bovens, 2007). Kondisi tersebut juga berpengaruh terhadap kualitas representasi politik. Menurut Hanna F. Pitkin, representasi substantif (*substantive representation*) merupakan representasi yang diwujudkan melalui tindakan wakil rakyat untuk memperjuangkan kepentingan pihak yang diwakilinya secara responsif (*acting in the interest of the represented, in a manner responsive to them*). Dengan demikian, kualitas representasi tidak hanya diukur dari keberadaan wakil rakyat di lembaga perwakilan, tetapi juga dari kemampuan mereka dalam menyerap, memperjuangkan, dan mempertanggungjawabkan aspirasi masyarakat yang diwakilinya. Akibatnya, hubungan antara rakyat sebagai pemegang kedaulatan dan wakil rakyat sebagai penerima mandat politik dalam sistem proporsional terbuka belum sepenuhnya mencerminkan prinsip representasi substantif (Pitkin, 1967).

Dalam konteks tersebut, muncul kembali diskursus mengenai kemungkinan reformasi sistem pemilu di Indonesia. Salah satu alternatif yang sering diperbincangkan adalah sistem pemilu distrik. Sistem ini pada dasarnya menempatkan hubungan antara pemilih dan wakil rakyat dalam kerangka yang lebih langsung melalui pembentukan daerah pemilihan yang lebih spesifik dan keterikatan representatif yang lebih jelas. Meskipun demikian, wacana penerapan sistem distrik di

Indonesia masih sering diperdebatkan, terutama terkait kesesuaiannya dengan prinsip kedaulatan rakyat serta kemungkinan penerapannya dalam kerangka konstitusi Indonesia.

Kebaruan penelitian ini terletak pada upaya menganalisis sistem pemilu distrik tidak hanya dari perspektif teknis kepemiluan, melainkan juga melalui pendekatan kedaulatan rakyat, representasi politik, dan akuntabilitas publik sebagai landasan normatif untuk menilai relevansinya dalam reformasi sistem pemilu di Indonesia. Dengan demikian, penelitian ini tidak semata-mata membandingkan kelebihan dan kelemahan sistem pemilu, tetapi berupaya menilai apakah sistem pemilu distrik memiliki kesesuaian dengan prinsip-prinsip konstitusional yang mendasari demokrasi Indonesia. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis kesesuaian sistem pemilu distrik dengan prinsip kedaulatan rakyat serta kemungkinan perubahan sistem pemilu berdasarkan UUD NRI Tahun 1945. Selain itu, penelitian ini juga bertujuan untuk mengkaji relevansi sistem pemilu distrik sebagai alternatif reformasi pemilu dalam rangka memperkuat representasi politik dan akuntabilitas publik di Indonesia.

Berdasarkan uraian tersebut, penelitian ini mengajukan dua rumusan masalah. Pertama, bagaimanakah kesesuaian sistem pemilu distrik dengan prinsip kedaulatan rakyat serta kemungkinan perubahan sistem pemilu berdasarkan UUD NRI Tahun 1945. Kedua, bagaimanakah relevansi sistem pemilu distrik sebagai alternatif penguatan representasi dan akuntabilitas publik serta bagaimana karakteristik masing-masing variannya apabila diterapkan di Indonesia. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis konstitusionalitas sistem pemilu distrik dalam kerangka kedaulatan rakyat serta mengevaluasi berbagai varian sistem distrik sebagai alternatif reformasi pemilu yang dapat dipertimbangkan dalam konteks demokrasi Indonesia.

## **METODE PENELITIAN**

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang menempatkan hukum sebagai norma atau kaidah yang menjadi acuan dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Menurut Peter Mahmud Marzuki, penelitian hukum normatif dilakukan untuk menemukan aturan hukum, prinsip hukum, maupun doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi (Marzuki, 2021). Penelitian ini menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan perundang-undangan digunakan untuk menelaah pengaturan konstitusional mengenai pemilu dan kedaulatan rakyat dalam UUD NRI Tahun 1945 serta peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan sistem pemilu. Sementara itu, pendekatan konseptual digunakan untuk menganalisis konsep kedaulatan rakyat, representasi politik, akuntabilitas publik, dan sistem pemilu berdasarkan teori serta doktrin yang berkembang dalam hukum tata negara dan ilmu politik.

Bahan hukum yang digunakan terdiri atas bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer meliputi UUD NRI Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, serta putusan Mahkamah Konstitusi yang berkaitan dengan sistem pemilu. Adapun bahan hukum sekunder berupa buku, jurnal ilmiah, hasil penelitian, dan karya akademik yang relevan dengan kedaulatan rakyat, representasi politik, akuntabilitas publik, serta sistem pemilu. Teknik pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan (*library research*), sedangkan analisis bahan hukum dilakukan secara kualitatif dengan menggunakan

metode penalaran deduktif untuk menarik kesimpulan dari norma dan teori yang bersifat umum terhadap permasalahan yang diteliti.

## **ANALISIS DAN PEMBAHASAN**

### **KESESUAIAN SISTEM PEMILIHAN UMUM DISTRIK DENGAN PRINSIP KEDAULATAN RAKYAT**

Kedaulatan rakyat merupakan salah satu prinsip fundamental dalam penyelenggaraan negara demokrasi. Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, prinsip tersebut ditegaskan dalam 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”. Ketentuan tersebut menunjukkan bahwa rakyat merupakan pemegang kekuasaan tertinggi dalam negara, sedangkan lembaga-lembaga negara memperoleh legitimasi melalui mandat yang berasal dari rakyat. Oleh karena itu, seluruh penyelenggaraan kekuasaan negara pada hakikatnya harus diarahkan untuk mewujudkan kehendak dan kepentingan rakyat sebagai pemilik kedaulatan. Dalam praktik ketatanegaraan modern, pelaksanaan kedaulatan rakyat tidak lagi dilakukan secara langsung sebagaimana pada masa demokrasi Yunani kuno. Jumlah penduduk yang besar, luas wilayah negara, serta kompleksitas persoalan pemerintahan menyebabkan pelaksanaan kedaulatan rakyat dilakukan melalui mekanisme demokrasi perwakilan. Menurut Isharyanto, sistem perwakilan merupakan konsekuensi logis dari pelaksanaan kedaulatan rakyat dalam negara modern karena tidak mungkin seluruh rakyat terlibat secara langsung dalam setiap proses pengambilan keputusan negara. Oleh karena itu, lembaga perwakilan dibentuk sebagai sarana untuk menerjemahkan kehendak rakyat ke dalam kebijakan dan tindakan penyelenggaraan negara (Isharyanto, 2016).

Konsekuensi dari pelaksanaan kedaulatan rakyat melalui sistem perwakilan adalah pentingnya memastikan bahwa hubungan antara rakyat dan wakil rakyat dapat berjalan secara efektif. Dalam konteks ini, kualitas demokrasi tidak hanya ditentukan oleh keberadaan pemilu sebagai mekanisme pemilihan wakil rakyat, tetapi juga oleh kemampuan sistem politik dalam membangun hubungan representatif yang kuat antara rakyat dan wakil yang dipilih. Semakin kuat hubungan tersebut, semakin besar pula peluang bagi aspirasi masyarakat untuk diperjuangkan dalam proses politik dan pengambilan kebijakan publik.

Hubungan representatif tersebut dijelaskan oleh Hanna Pitkin melalui konsep representasi substantif (*substantive representation*). Menurut Pitkin, representasi tidak cukup dipahami sebagai keberadaan wakil rakyat di lembaga perwakilan, melainkan harus diwujudkan melalui tindakan wakil rakyat untuk memperjuangkan kepentingan pihak yang diwakilinya secara responsif (*acting in the interest of the represented, in a manner responsive to them*) (Pitkin, 1967). Dengan demikian, kualitas representasi tidak hanya diukur dari keberhasilan menghadirkan wakil rakyat ke parlemen, tetapi juga dari kemampuan wakil rakyat dalam menyerap, memperjuangkan, dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat yang diwakilinya.

Selain representasi, pelaksanaan kedaulatan rakyat juga menuntut adanya akuntabilitas publik. Akuntabilitas merupakan hubungan antara aktor dan forum yang memberikan kewajiban kepada pemegang kekuasaan untuk menjelaskan dan mempertanggungjawabkan tindakan yang dilakukannya (Bovens, 2007). Dalam sistem demokrasi perwakilan, rakyat bertindak sebagai pemberi mandat, sedangkan wakil rakyat bertindak sebagai penerima mandat yang wajib mempertanggungjawabkan penggunaan kewenangan yang diperolehnya. Sejalan dengan itu, Andreas Schedler menjelaskan bahwa akuntabilitas terdiri atas dua unsur utama, yaitu answerability dan enforcement. Answerability menghendaki adanya kewajiban untuk memberikan penjelasan atas tindakan yang dilakukan, sedangkan enforcement menuntut adanya konsekuensi atau sanksi apabila kewenangan tersebut digunakan secara tidak bertanggung jawab (Schedler, 1999). Dalam kerangka tersebut, sistem pemilu memiliki peran penting karena menjadi instrumen yang menentukan bagaimana hubungan antara rakyat dan wakil rakyat dibentuk. Salah satu model yang berkembang dalam praktik demokrasi modern adalah sistem pemilu distrik. Berbeda dengan sistem proporsional yang memungkinkan satu daerah pemilihan diwakili oleh banyak anggota legislatif, sistem distrik menempatkan hubungan representatif dalam kerangka yang lebih langsung melalui pembentukan wilayah representasi yang lebih spesifik. Setiap distrik memiliki wakil yang jelas sehingga masyarakat dapat mengidentifikasi pihak yang bertanggung jawab atas representasi kepentingan mereka.

Karakteristik tersebut memberikan potensi yang lebih besar bagi terwujudnya representasi substantif sebagaimana dikemukakan oleh Pitkin. Kejelasan wilayah representasi mendorong wakil rakyat untuk lebih memahami kebutuhan dan permasalahan masyarakat yang diwakilinya. Selain itu, hubungan yang lebih dekat antara wakil rakyat dan konstituen juga menciptakan insentif bagi wakil rakyat untuk lebih responsif terhadap aspirasi masyarakat karena keberlangsungan mandat politiknyanya sangat bergantung pada penilaian konstituen di wilayah tersebut.

Dari sisi akuntabilitas, sistem distrik juga menyediakan mekanisme pertanggungjawaban yang lebih jelas. Masyarakat dapat mengetahui secara pasti siapa wakil yang harus dimintai penjelasan atas kebijakan maupun kinerja politik yang dilakukan. Pada saat yang sama, pemilih memiliki kemampuan yang lebih besar untuk memberikan penghargaan atau sanksi politik melalui pemilu berikutnya. Dengan demikian, unsur answerability dan enforcement yang menjadi inti akuntabilitas publik dapat berjalan lebih efektif dibandingkan sistem yang menyebabkan tanggung jawab politik tersebar di antara banyak wakil rakyat. Meskipun demikian, sistem pemilu distrik bukanlah sistem yang tanpa kelemahan. Sistem ini tetap menghadapi berbagai tantangan, seperti potensi munculnya *wasted votes*, ketidakseimbangan antara perolehan suara dan jumlah kursi, serta kemungkinan terjadinya manipulasi pembentukan daerah pemilihan (*gerrymandering*). Namun, keberadaan kelemahan tersebut tidak serta-merta menjadikan sistem distrik bertentangan dengan prinsip demokrasi maupun kedaulatan rakyat. Pada dasarnya, setiap sistem pemilu mengandung konsekuensi dan trade-off yang berbeda sesuai dengan tujuan demokrasi yang hendak dicapai (Lijphart, 1994).

Berdasarkan uraian tersebut, dapat dipahami bahwa prinsip kedaulatan rakyat tidak mensyaratkan penggunaan model sistem pemilu tertentu. Esensi kedaulatan rakyat terletak pada

kemampuan rakyat untuk memilih wakilnya secara demokratis, menyalurkan aspirasi melalui lembaga perwakilan, serta meminta pertanggungjawaban atas mandat yang telah diberikan. Oleh karena itu, selama sistem pemilu distrik mampu menjamin terlaksananya fungsi representasi dan akuntabilitas secara efektif, sistem tersebut tidak dapat dipandang bertentangan dengan prinsip kedaulatan rakyat. Sebaliknya, sistem distrik justru memiliki potensi untuk memperkuat pelaksanaan kedaulatan rakyat melalui hubungan representatif dan mekanisme pertanggungjawaban yang lebih jelas antara rakyat dan wakil rakyat.

## **KONSTITUSIONAL PERUBAHAN SISTEM PEMILIHAN UMUM DI INDONESIA**

Setelah menempatkan sistem pemilu distrik dalam kerangka kedaulatan rakyat, pertanyaan berikutnya adalah apakah perubahan sistem pemilu dari sistem proporsional terbuka menuju sistem distrik dimungkinkan berdasarkan konstitusi Indonesia. Pertanyaan ini menjadi penting mengingat sistem proporsional terbuka telah digunakan dalam beberapa penyelenggaraan pemilu pascareformasi dan sering kali dianggap sebagai satu-satunya model yang sesuai dengan prinsip demokrasi di Indonesia. Padahal, secara konstitusional, UUD NRI Tahun 1945 tidak menentukan secara eksplisit model sistem pemilu yang harus digunakan dalam pemilihan anggota Dewan Perwakilan Rakyat.

Pasal 22E ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 hanya mengatur bahwa pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali. Selanjutnya, Pasal 22E ayat (2) menyatakan bahwa pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, serta DPRD. Ketentuan tersebut menunjukkan bahwa konstitusi mengatur prinsip-prinsip dasar penyelenggaraan pemilu, namun tidak menentukan formula konversi suara menjadi kursi ataupun model sistem pemilu tertentu yang wajib digunakan. Dengan demikian, konstitusi memberikan ruang kepada pembentuk undang-undang untuk menentukan desain sistem pemilu yang dianggap paling sesuai dengan kebutuhan demokrasi Indonesia. Pandangan tersebut sejalan dengan konsep open legal policy yang berkembang dalam praktik ketatanegaraan Indonesia. Dalam berbagai putusannya, Mahkamah Konstitusi menegaskan bahwa pengaturan sistem pemilu merupakan ranah kebijakan hukum pembentuk undang-undang sepanjang tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip dasar yang ditetapkan oleh konstitusi. Artinya, pilihan antara sistem proporsional, sistem distrik, maupun sistem campuran pada dasarnya merupakan persoalan desain kelembagaan yang berada dalam kewenangan pembentuk undang-undang untuk menentukannya sesuai kebutuhan dan perkembangan demokrasi.

Ruang konstitusional untuk melakukan perubahan sistem pemilu juga dapat dilihat dari pengalaman perkembangan sistem pemilu Indonesia sendiri (Isra, 2017). Sejak kemerdekaan, Indonesia telah menggunakan berbagai model sistem pemilu yang berbeda. Pemilu 1955 menggunakan sistem proporsional daftar, sementara pada masa Orde Baru diterapkan sistem proporsional tertutup. Setelah reformasi, Indonesia kembali melakukan perubahan melalui penerapan sistem proporsional terbuka yang kemudian diperkuat oleh Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008 yang menetapkan mekanisme suara terbanyak dalam

penentuan calon terpilih. Dinamika tersebut menunjukkan bahwa sistem pemilu bukanlah institusi yang bersifat tetap, melainkan dapat mengalami perubahan sesuai kebutuhan demokrasi dan perkembangan ketatanegaraan.

Selain itu, keberadaan sistem distrik dalam pemilihan anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) menunjukkan bahwa konsep distrik bukanlah sesuatu yang asing dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Meskipun memiliki karakteristik yang berbeda dengan sistem distrik yang digunakan dalam pemilihan anggota DPR, pemilihan anggota DPD pada dasarnya menggunakan prinsip daerah pemilihan tunggal berbasis provinsi dengan kandidat perseorangan yang dipilih secara langsung oleh rakyat. Keberadaan mekanisme tersebut menunjukkan bahwa sistem kepemiluan Indonesia telah mengenal praktik representasi berbasis wilayah sebagai salah satu instrumen pelaksanaan demokrasi perwakilan.

Dari perspektif teori kedaulatan rakyat, perubahan sistem pemilu juga tidak dapat dinilai semata-mata berdasarkan jenis sistem yang digunakan, melainkan berdasarkan kemampuannya dalam mewujudkan tujuan demokrasi perwakilan. Sebagaimana dijelaskan oleh Isharyanto, pelaksanaan kedaulatan rakyat dalam negara modern diwujudkan melalui sistem perwakilan yang memungkinkan aspirasi rakyat disalurkan melalui lembaga-lembaga demokratis (Isharyanto, 2016). Oleh karena itu, selama suatu sistem pemilu tetap menjamin hak rakyat untuk memilih wakilnya secara demokratis serta mampu mewujudkan representasi dan akuntabilitas publik, perubahan sistem pemilu tidak dapat dianggap bertentangan dengan prinsip kedaulatan rakyat. Berdasarkan uraian tersebut, dapat disimpulkan bahwa perubahan sistem pemilu dari sistem proporsional terbuka menuju sistem distrik pada dasarnya dimungkinkan dalam kerangka UUD NRI Tahun 1945. Konstitusi tidak menentukan model sistem pemilu tertentu, melainkan hanya menetapkan prinsip-prinsip dasar penyelenggaraan pemilu yang harus dipatuhi. Oleh karena itu, pemilihan sistem pemilu merupakan bagian dari kebijakan hukum (*open legal policy*) yang dapat disesuaikan dengan kebutuhan demokrasi Indonesia sepanjang tetap menjamin pelaksanaan kedaulatan rakyat, representasi politik, dan akuntabilitas publik.

## **PROBLEMATIKA SISTEM PROPORSIONAL TERBUKA TERHADAP REPRESENTASI DAN AKUNTABILITAS PUBLIK**

Sistem proporsional terbuka diterapkan dengan tujuan memberikan ruang yang lebih besar kepada pemilih untuk menentukan calon legislatif yang akan mewakilinya di lembaga perwakilan. Melalui mekanisme suara terbanyak, pemilih tidak hanya memilih partai politik, tetapi juga dapat menentukan secara langsung kandidat yang dianggap layak untuk menduduki jabatan legislatif. Secara normatif, sistem ini diharapkan mampu memperkuat demokrasi, meningkatkan partisipasi politik, dan memperluas keterlibatan masyarakat dalam proses elektoral. Namun demikian, berbagai evaluasi menunjukkan bahwa sistem proporsional terbuka juga melahirkan sejumlah persoalan yang berdampak terhadap kualitas representasi dan akuntabilitas publik.

Permasalahan pertama berkaitan dengan kaburnya hubungan representatif antara rakyat dan wakil rakyat. Dalam sistem proporsional terbuka, satu daerah pemilihan dapat diwakili oleh banyak anggota legislatif yang berasal dari partai politik yang berbeda. Kondisi tersebut

menyebabkan masyarakat sering kali mengalami kesulitan untuk mengidentifikasi siapa wakil yang secara langsung bertanggung jawab terhadap aspirasi dan kepentingan wilayahnya (Kristanto & Sosilowati, 2024). Akibatnya, hubungan antara konstituen dan wakil rakyat cenderung bersifat longgar dan tidak terbangun secara berkelanjutan. Padahal, representasi yang efektif mensyaratkan adanya kemampuan wakil rakyat untuk bertindak demi kepentingan pihak yang diwakilinya secara responsif. Ketika hubungan antara wakil dan konstituen tidak teridentifikasi secara jelas, maka responsivitas sebagai inti dari representasi substantif menjadi sulit diwujudkan.

Permasalahan kedua berkaitan dengan lemahnya akuntabilitas publik. Akuntabilitas menuntut adanya kejelasan mengenai pihak yang harus dimintai pertanggungjawaban atas tindakan dan kebijakan yang diambil. Akan tetapi, dalam sistem proporsional terbuka, tanggung jawab representatif cenderung tersebar di antara banyak anggota legislatif yang berasal dari daerah pemilihan yang sama (Mone, Yohanes, & Udju, 2023). Situasi tersebut menyebabkan pemilih mengalami kesulitan dalam melakukan evaluasi terhadap kinerja wakil rakyat secara individual. Ketika terjadi kegagalan representasi ataupun ketidakpuasan terhadap kinerja wakil rakyat, masyarakat tidak memiliki identifikasi yang jelas mengenai pihak yang harus dimintai pertanggungjawaban. Akibatnya, mekanisme *answerability* dan *enforcement* sebagaimana dikemukakan oleh Schedler (1999) tidak dapat berjalan secara optimal. Permasalahan ketiga adalah menguatnya personalisasi politik sebagai konsekuensi dari kompetisi intrapartai. Dalam sistem proporsional terbuka, persaingan tidak hanya terjadi antarpolitical party, tetapi juga antarcalon legislatif dalam partai yang sama. Menurut Agus Riwanto, sistem proporsional terbuka berbasis suara terbanyak mendorong kompetisi yang semakin individualistik karena keberhasilan kandidat ditentukan oleh kemampuan memperoleh suara pribadi sebanyak mungkin (Riwanto, 2015). Kondisi tersebut menyebabkan kandidat lebih terdorong membangun popularitas individu dibandingkan memperkuat identitas programatik partai maupun memperjuangkan kepentingan konstituen secara berkelanjutan. Akibatnya, orientasi representasi bergeser dari perjuangan kepentingan publik menuju upaya mempertahankan elektabilitas personal.

Personalisasi politik tersebut pada akhirnya berkaitan erat dengan meningkatnya biaya politik dan praktik politik uang. Kebutuhan untuk memperoleh suara secara personal mendorong kandidat melakukan kampanye yang lebih masif dan membutuhkan sumber daya yang besar. Berbagai penelitian menunjukkan bahwa tingginya biaya kompetisi elektoral dalam sistem proporsional terbuka menciptakan insentif bagi kandidat untuk memanfaatkan praktik *patronage* maupun politik uang sebagai instrumen memperoleh dukungan politik. Kondisi ini tidak hanya berdampak pada kualitas demokrasi, tetapi juga berpotensi mengubah hubungan antara wakil rakyat dan pemilih menjadi hubungan yang bersifat transaksional.

Berbagai persoalan tersebut menunjukkan bahwa sistem proporsional terbuka belum sepenuhnya mampu memperkuat representasi dan akuntabilitas publik sebagai dua elemen utama demokrasi perwakilan. Meskipun sistem ini memberikan ruang partisipasi yang lebih besar kepada pemilih, hubungan antara rakyat dan wakil rakyat masih cenderung tidak terbangun secara jelas. Akibatnya, mekanisme representasi substantif dan pertanggungjawaban politik belum dapat berjalan secara optimal. Oleh karena itu, diperlukan kajian terhadap alternatif desain sistem pemilu

yang mampu memperkuat keterhubungan antara wakil rakyat dan konstituen sekaligus menciptakan mekanisme akuntabilitas yang lebih efektif. Salah satu alternatif yang sering dikemukakan dalam diskursus reformasi pemilu adalah sistem pemilu distrik.

### **KONSEP UMUM DAN VARIAN SISTEM PEMILIHAN UMUM DISTRIK**

Sistem pemilu distrik merupakan salah satu model sistem pemilu yang membagi wilayah negara ke dalam sejumlah daerah pemilihan (districts) yang masing-masing memiliki wakil tertentu di lembaga perwakilan (Reynolds, Reilly, & Ellis, 2016). Berbeda dengan sistem proporsional yang menitikberatkan pada proporsionalitas perolehan suara partai politik terhadap jumlah kursi yang diperoleh, sistem distrik menempatkan hubungan antara pemilih dan wakil rakyat sebagai salah satu karakteristik utamanya. Dalam sistem ini, setiap wakil rakyat dipilih untuk mewakili wilayah tertentu sehingga hubungan representatif yang terbentuk cenderung lebih jelas dibandingkan sistem proporsional (Lijphart, 1994).

Secara teoritis, sistem distrik memiliki keunggulan dalam membangun keterhubungan antara konstituen dan wakil rakyat. Kejelasan wilayah representasi memungkinkan masyarakat mengetahui secara pasti siapa wakil yang bertanggung jawab terhadap aspirasi dan kepentingan daerahnya. Kondisi tersebut berpotensi memperkuat representasi substantif sebagaimana dikemukakan oleh Pitkin (1967), karena wakil rakyat memiliki insentif yang lebih besar untuk memahami, memperjuangkan, dan merespons kebutuhan masyarakat yang berada dalam wilayah representasinya. Representasi tidak hanya berhenti pada keterwakilan formal dalam lembaga perwakilan, tetapi juga diwujudkan melalui hubungan politik yang berkelanjutan antara wakil rakyat dan konstituen. Dalam konteks reformasi pemilu, sistem distrik sering dipandang sebagai salah satu alternatif untuk mengatasi berbagai persoalan yang muncul dalam sistem proporsional terbuka. Apabila sistem proporsional terbuka menghadapi tantangan berupa kaburnya hubungan representatif, lemahnya akuntabilitas, serta meningkatnya personalisasi politik, maka sistem distrik menawarkan hubungan yang lebih langsung antara rakyat dan wakil rakyat. Namun demikian, sistem distrik juga bukan tanpa kelemahan. Berbagai kajian menunjukkan bahwa sistem ini berpotensi menimbulkan persoalan seperti wasted votes, disproporsionalitas antara perolehan suara dan jumlah kursi, serta risiko manipulasi pembentukan daerah pemilihan (gerrymandering) (Sartori, 1997).

Oleh karena itu, pembahasan mengenai sistem distrik tidak dapat dilakukan dengan menempatkannya sebagai sistem yang secara mutlak lebih baik dibandingkan sistem proporsional. Setiap sistem pemilu memiliki kelebihan dan kekurangan yang berbeda sesuai dengan tujuan demokrasi yang hendak dicapai. Dalam konteks tersebut, penting untuk memahami berbagai varian sistem distrik beserta karakteristik, keunggulan, dan kelemahannya sebelum menilai relevansinya bagi sistem ketatanegaraan Indonesia.

Pada demokrasi modern, sistem pemilu distrik berkembang ke dalam beberapa varian yang memiliki karakteristik berbeda-beda. Meskipun sama-sama menempatkan wilayah sebagai basis representasi politik, setiap varian memiliki mekanisme pemilihan, tingkat representasi, dan konsekuensi politik yang berbeda. Oleh karena itu, penilaian terhadap kemungkinan penerapannya

di Indonesia perlu dilakukan secara komprehensif dengan mempertimbangkan kondisi sosial, politik, dan ketatanegaraan nasional.

Varian yang paling dikenal adalah First Past the Post (FPTP). Dalam sistem ini, kandidat yang memperoleh suara terbanyak dalam suatu distrik ditetapkan sebagai pemenang tanpa memperhatikan apakah telah memperoleh mayoritas absolut atau tidak. Sistem ini digunakan antara lain di Inggris, Amerika Serikat, dan India. Keunggulan utama FPTP terletak pada kesederhanaan mekanisme pemungutan dan penghitungan suara, serta kemampuannya menciptakan hubungan yang jelas antara wakil rakyat dan konstituen. Selain itu, sistem ini cenderung menghasilkan pemerintahan yang lebih stabil karena mendorong penyederhanaan sistem kepartaian. Namun demikian, FPTP juga memiliki kelemahan berupa tingginya jumlah wasted votes dan potensi terjadinya disproportionalitas antara perolehan suara dan jumlah kursi yang diperoleh partai politik (Lijphart, 1994). Dalam konteks Indonesia yang memiliki tingkat pluralitas sosial dan politik yang tinggi, penerapan FPTP berpotensi menimbulkan persoalan representasi karena pemenang dapat terpilih hanya dengan dukungan sebagian kecil pemilih di suatu distrik. Varian berikutnya adalah Alternative Vote (AV), yaitu sistem distrik yang mengharuskan pemilih memberikan peringkat terhadap kandidat berdasarkan urutan preferensi. Apabila tidak terdapat kandidat yang memperoleh mayoritas absolut pada penghitungan pertama, suara kandidat dengan perolehan terendah akan dialihkan sesuai preferensi berikutnya hingga diperoleh pemenang mayoritas. Sistem ini digunakan antara lain dalam pemilihan anggota House of Representatives di Australia. Keunggulan AV terletak pada kemampuannya menghasilkan wakil rakyat yang memperoleh dukungan mayoritas sekaligus mengurangi jumlah suara terbuang. Selain itu, sistem ini mendorong kandidat untuk menjangkau kelompok pemilih yang lebih luas karena kemenangan tidak hanya ditentukan oleh pilihan pertama pemilih. Akan tetapi, mekanisme penghitungan suara dalam AV relatif lebih kompleks dibandingkan FPTP dan memerlukan tingkat literasi politik yang lebih tinggi dari pemilih. Dalam konteks Indonesia, AV memiliki potensi untuk meningkatkan legitimasi wakil rakyat, tetapi tantangan administratif dan tingkat pemahaman pemilih perlu menjadi perhatian utama (Reynolds, Reilly, & Ellis, 2016).

Varian lainnya adalah Two Round System (TRS) yang diterapkan antara lain di Prancis. Dalam sistem ini, pemilihan dilakukan melalui dua putaran apabila tidak terdapat kandidat yang memperoleh mayoritas tertentu pada putaran pertama. Putaran kedua kemudian mempertemukan kandidat-kandidat dengan dukungan terbesar untuk menentukan pemenang akhir. Keunggulan utama TRS adalah kemampuannya menghasilkan wakil rakyat yang memperoleh legitimasi mayoritas serta mendorong terbentuknya koalisi politik yang lebih luas. Sistem ini juga dinilai lebih adaptif bagi masyarakat yang plural karena mendorong kandidat untuk memperluas basis dukungan di luar kelompok pemilih inti mereka. Di sisi lain, TRS membutuhkan biaya penyelenggaraan yang lebih besar serta waktu pelaksanaan pemilu yang lebih panjang dibandingkan varian distrik lainnya (Sartori, 1997).

Apabila dibandingkan secara keseluruhan, ketiga varian tersebut menawarkan keunggulan yang relatif sama dalam memperkuat hubungan antara wakil rakyat dan konstituen serta memperjelas mekanisme akuntabilitas politik. Namun, masing-masing juga memiliki konsekuensi

yang berbeda terhadap representasi politik, efektivitas pemerintahan, dan kompleksitas penyelenggaraan pemilu.

Di Indonesia, tidak terdapat satu varian sistem distrik yang dapat diklaim sebagai pilihan terbaik secara mutlak. Akan tetapi TRS memiliki keunggulan dalam menghasilkan dukungan mayoritas serta mendorong politik yang lebih inklusif, meskipun konsekuensinya adalah meningkatnya biaya dan tahapan pemilu. Oleh karena itu, apabila reformasi sistem pemilu menuju sistem distrik hendak dipertimbangkan di masa mendatang, maka TRS dapat dipandang sebagai salah satu alternatif yang layak untuk dikaji lebih lanjut karena relatif mampu menyeimbangkan kebutuhan representasi, legitimasi politik, dan akuntabilitas publik dalam masyarakat Indonesia yang majemuk.

### **RELEVANSI SISTEM PEMILIHAN UMUM DISTRIK BAGI INDONESIA**

Relevansi suatu sistem pemilu tidak dapat dilepaskan dari kondisi sosial, politik, dan geografis negara yang akan menerapkannya. Sebagaimana dikemukakan oleh Sartori (1997), tidak terdapat satu sistem pemilu yang secara universal paling baik untuk seluruh negara. Pemilihan sistem pemilu harus disesuaikan dengan tujuan demokrasi yang ingin dicapai serta karakteristik masyarakat yang menjadi objek penerapannya. Oleh karena itu, penilaian terhadap kemungkinan penerapan sistem distrik di Indonesia perlu dilakukan dengan mempertimbangkan kondisi aktual bangsa Indonesia.

Dari aspek sosial, Indonesia merupakan salah satu negara dengan tingkat kemajemukan yang sangat tinggi. Data Badan Pusat Statistik menunjukkan bahwa Indonesia memiliki lebih dari 1.300 kelompok etnis, ratusan bahasa daerah, serta keragaman agama dan budaya yang tersebar di berbagai wilayah. Kemajemukan tersebut menciptakan kebutuhan akan sistem politik yang mampu menjamin keterhubungan antara masyarakat dengan wakil rakyat yang dipilih. Dalam praktiknya, sistem proporsional terbuka sering kali menghasilkan hubungan representatif yang bersifat luas dan tidak terfokus, sehingga masyarakat mengalami kesulitan untuk mengidentifikasi wakil yang bertanggung jawab terhadap kepentingan wilayahnya (Argoebie, 2025). Dalam konteks tersebut, sistem distrik menawarkan kejelasan representasi melalui keterikatan yang lebih kuat antara konstituen dan wakil rakyat dalam suatu wilayah tertentu.

Dari aspek geografis, Indonesia merupakan negara kepulauan terbesar di dunia yang terdiri atas ribuan pulau dengan kondisi geografis yang sangat beragam. Perbedaan karakteristik wilayah, tingkat pembangunan, kondisi ekonomi, serta kebutuhan masyarakat di setiap daerah menyebabkan kepentingan politik yang berkembang juga tidak selalu sama. Oleh karena itu, keberadaan wakil rakyat yang memiliki keterikatan langsung dengan wilayah representasinya menjadi penting untuk memastikan bahwa kebutuhan dan permasalahan daerah dapat tersalurkan secara efektif dalam proses pengambilan kebijakan nasional. Sistem distrik berpotensi memperkuat fungsi tersebut karena wakil rakyat memiliki basis representasi yang lebih jelas dan lebih dekat dengan masyarakat yang diwakilinya.

Sementara itu, dari aspek politik, demokrasi Indonesia masih menghadapi berbagai tantangan yang berkaitan dengan kualitas representasi dan akuntabilitas publik. Tingginya biaya politik,

menguatnya personalisasi politik, praktik politik uang, serta lemahnya hubungan antara pemilih dan wakil rakyat merupakan beberapa persoalan yang sering dikaitkan dengan sistem proporsional terbuka. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa reformasi sistem pemilu perlu dipertimbangkan sebagai bagian dari upaya memperkuat kualitas demokrasi perwakilan. Dalam hal ini, sistem distrik memiliki potensi untuk menciptakan mekanisme pertanggungjawaban politik yang lebih jelas karena masyarakat dapat mengetahui secara langsung wakil yang bertanggung jawab atas suatu wilayah serta mengevaluasi kinerjanya secara lebih efektif.

Meskipun demikian, penerapan sistem distrik di Indonesia juga tidak terlepas dari berbagai tantangan. Tingkat kemajemukan masyarakat berpotensi menimbulkan persoalan representasi kelompok minoritas apabila pembentukan distrik tidak dilakukan secara proporsional. Selain itu, risiko terjadinya gerrymandering, munculnya suara terbuang (*wasted votes*), serta kebutuhan penyesuaian regulasi dan kelembagaan merupakan faktor-faktor yang harus diperhatikan apabila Indonesia mempertimbangkan perubahan sistem pemilu. Oleh karena itu, reformasi menuju sistem distrik tidak dapat dilakukan secara tergesa-gesa, melainkan harus didahului oleh kajian akademik yang komprehensif dan perancangan kelembagaan yang matang.

Berdasarkan kondisi sosial, geografis, dan politik tersebut, sistem distrik pada dasarnya memiliki relevansi untuk dipertimbangkan sebagai alternatif reformasi pemilu di Indonesia. Sistem ini menawarkan peluang untuk memperkuat hubungan representatif antara rakyat dan wakil rakyat serta meningkatkan akuntabilitas politik dalam penyelenggaraan demokrasi perwakilan. Namun demikian, pemilihan varian sistem distrik yang akan diterapkan harus mempertimbangkan karakteristik masyarakat Indonesia yang plural dan kebutuhan untuk menjaga keseimbangan antara representasi, legitimasi politik, serta efektivitas pemerintahan. Dalam kerangka tersebut, *Two Round System* dapat dipandang sebagai salah satu alternatif yang layak dipertimbangkan karena relatif mampu mengakomodasi kebutuhan akan dukungan mayoritas tanpa menghilangkan peluang bagi kelompok-kelompok masyarakat yang beragam untuk berpartisipasi dalam proses politik.

## **KESIMPULAN**

Sistem pemilu distrik pada dasarnya tidak bertentangan dengan prinsip kedaulatan rakyat sebagaimana diatur dalam UUD NRI Tahun 1945. Kedaulatan rakyat dalam negara modern diwujudkan melalui mekanisme demokrasi perwakilan yang mensyaratkan adanya hubungan representatif dan akuntabilitas antara rakyat dan wakil rakyat. Dalam perspektif tersebut, sistem pemilu distrik memiliki potensi untuk memperkuat pelaksanaan kedaulatan rakyat melalui kejelasan hubungan antara konstituen dan wakil rakyat serta mekanisme pertanggungjawaban politik yang lebih efektif. Selain itu, UUD NRI Tahun 1945 tidak menentukan model sistem pemilu tertentu yang wajib digunakan dalam pemilihan anggota DPR. Oleh karena itu, perubahan sistem pemilu merupakan bagian dari kebijakan hukum (*open legal policy*) yang dapat dilakukan oleh pembentuk undang-undang sepanjang tetap menjamin prinsip demokrasi, representasi politik, dan akuntabilitas publik. Sistem pemilu distrik memiliki relevansi untuk dipertimbangkan sebagai alternatif reformasi pemilu di Indonesia karena menawarkan peluang untuk memperkuat kualitas

representasi dan akuntabilitas publik yang selama ini masih menjadi tantangan dalam sistem proporsional terbuka. Berbagai varian sistem distrik, seperti *First Past the Post* (FPTP), *Alternative Vote* (AV), dan *Two Round System* (TRS), memiliki karakteristik, kelebihan, dan kelemahan yang berbeda-beda. Oleh karena itu, tidak terdapat satu model yang dapat dianggap paling ideal untuk seluruh negara. Namun, dalam konteks Indonesia yang memiliki tingkat kemajemukan sosial, keragaman geografis, dan dinamika politik yang kompleks, TRS dapat dipandang sebagai salah satu alternatif yang layak dipertimbangkan karena relatif mampu menyeimbangkan kebutuhan representasi, legitimasi mayoritas, dan akuntabilitas politik tanpa mengabaikan prinsip-prinsip demokrasi perwakilan.

## DAFTAR PUSTAKA

### Jurnal:

- Argoebie, B., Umar, M. R., & Wulandari, L. (2025). Evaluasi sistem pemilu proporsional terbuka di Indonesia dan dampaknya terhadap fragmentasi partai di Pemilu 2024. *Jurnal Politik Indonesia (Indonesian Journal of Politics)*, 11(1), 79–95.
- Bovens, M. (2007). Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework. *European Law Journal*, 13(4), 447–468.
- Kristanto, L., & Sosilowati, T. (2024). Analisis penggunaan sistem proporsional tertutup dalam pesta demokrasi 2024. *Jaksa: Jurnal Kajian Ilmu Hukum dan Politik*, 2(1), 102–111.
- Mone, E. W., Yohanes, S., & Udju, H. R. (2023). Problematika sistem pemilihan proporsional terbuka dan tertutup dari perspektif prinsip kedaulatan rakyat. *Jurnal Hukum Bisnis*, 12(5), 1–7.
- Riwanto, A. (2015). Korelasi pengaturan sistem pemilu proporsional terbuka berbasis suara terbanyak dengan korupsi politik di Indonesia. *Yustisia Jurnal Hukum*, 4(1), 89–102.
- Riwanto, A., & Aulia, K. (2019). Tentang sistem pemilu proporsional terbuka terbatas pada pemilu legislatif 2019. *Res Publica*, 3(1), 91–101.

### Buku:

- Isharyanto. (2016). *Kedaulatan Rakyat dan Sistem Perwakilan Menurut UUD 1945*. Surakarta: Pusat Pengkajian Pancasila dan Otonomi Daerah.
- Lijphart, A. (1994). *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945–1990*. Oxford: Oxford University Press.
- Marzuki, P. M. (2021). *Penelitian Hukum* (Edisi Revisi). Jakarta: Kencana.
- Pitkin, H. F. (1967). *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California Press.
- Reynolds, A., Reilly, B., & Ellis, A. (2016). *Desain Sistem Pemilu: Buku Panduan Baru International IDEA*. Jakarta: Perludem.
- Saldi Isra. (2017). *Pemilu dan Pemulihan Daulat Rakyat*. Jakarta: Themis Publishing.
- Sartori, G. (1997). *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives*

*and Outcomes* (2nd ed.). New York: New York University Press.

Schedler, A. (1999). *Conceptualizing Accountability*. Dalam A. Schedler, L. Diamond, & M. F. Plattner (Ed.), *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies* (hlm. 13–28). Boulder: Lynne Rienner Publishers.

**Peraturan Perundang – Undangan :**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6109).

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.