

IMPLIKASI SISTEM PROPORSIONAL TERBUKA TERHADAP KUALITAS REPRESENTASI POLITIK DI DPRD INDONESIA

Oleh :

***Sandra Leoni Prakasa Yakub¹, Fadhila Fitriyadi²,
Faisal Fadilla Noorikhshan³, Rengga Kusuma Putra⁴**
Universitas Siliwangi^{1,3}, Bawaslu Provinsi Jawa Barat²,
Universitas Sains dan Teknologi Komputer⁴
*Email: sandraleoniprakasayakub@unsil.ac.id

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis implikasi sistem proporsional terbuka terhadap kualitas representasi politik di DPRD Indonesia, khususnya dalam kaitannya dengan kinerja substantif wakil rakyat, pola relasi dengan konstituen, serta dinamika pembiayaan politik. Penelitian menggunakan pendekatan kualitatif normatif-empiris dengan metode analisis peraturan perundang-undangan di bidang pemilu dan studi kepustakaan terhadap data sekunder berupa laporan kinerja DPRD, publikasi lembaga pemantau pemilu, serta literatur akademik yang relevan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa meskipun sistem proporsional terbuka secara prosedural memperluas pilihan pemilih dan memperkuat legitimasi elektoral, secara substantif sistem ini justru mendorong personalisasi politik, kompetisi intra-partai, dan orientasi wakil rakyat pada kepentingan elektoral individual. Representasi politik cenderung bergeser dari model representasi substantif menuju representasi elektoral sempit yang bersifat transaksional. Selain itu, sistem ini berimplikasi pada meningkatnya biaya politik, yang berkorelasi dengan praktik politik uang dan kecenderungan korupsi politik akibat tekanan pengembalian modal kampanye. Dengan demikian, sistem proporsional terbuka tidak secara otomatis meningkatkan kualitas representasi politik di DPRD, melainkan beroperasi secara problematis dalam konteks lemahnya kelembagaan partai dan regulasi pembiayaan politik di Indonesia.

Kata kunci: sistem proporsional terbuka; representasi politik; DPRD.

Abstract

This study aims to analyze the implications of the open proportional representation system on the quality of political representation in the Indonesian Regional People's Representative Council (DPRD), particularly in relation to the substantive performance of representatives, patterns of relations with constituents, and the dynamics of political financing. The study uses a qualitative, normative-empirical approach, using analysis of election legislation and literature review of secondary data in the form of DPRD performance reports, publications from election monitoring institutions, and relevant academic literature. The results show that while the open proportional representation system procedurally expands voter choice and strengthens electoral legitimacy, substantively, this system encourages political personalization, intra-party competition, and representatives' orientation toward individual electoral interests. Political representation tends to

shift from a substantive model to a narrow, transactional electoral model. Furthermore, this system has implications for increasing political costs, which are correlated with the practice of money politics and a tendency towards political corruption due to pressure to recoup campaign funds. Thus, the open proportional representation system does not automatically improve the quality of political representation in the DPRD but instead operates problematically in the context of weak party institutions and political financing regulations in Indonesia.

Keywords: : Open proportional representation system; political representation; DPRD.

PENDAHULUAN

Sistem pemilihan umum merupakan salah satu pilar terpenting dalam praktik demokrasi representatif karena mekanisme ini menentukan bagaimana kehendak rakyat direalisasikan dalam lembaga legislatif sebagai perwakilan formal masyarakat¹. Dalam sejarah Pemilu di Indonesia, reformasi 1998 memicu perubahan radikal dalam desain sistem pemilu, salah satunya adalah adopsi sistem proporsional terbuka (open-list proportional representation) dalam pemilihan anggota legislatif nasional maupun daerah, termasuk DPRD Provinsi dan Kabupaten/Kota². Sistem ini memberi hak kepada pemilih untuk memilih langsung calon legislatif (caleg) sehingga posisi wakil rakyat di parlemen tidak sepenuhnya ditentukan oleh urutan daftar yang ditetapkan partai politik, melainkan oleh suara individual pemilih.

Implementasi sistem proporsional terbuka dipandang sebagai sarana untuk memperkuat kedaulatan rakyat, memperbesar pilihan pemilih, serta meningkatkan

legitimasi wakil rakyat karena suara pemilih langsung menentukan siapa yang duduk di kursi parlemen. Dukungan terhadap sistem ini tidak hanya didasarkan pada teori representasi, tetapi juga pada komitmen konstitusional negara untuk menjamin pemilu yang bebas, langsung, umum, dan adil³. Namun dalam praktiknya, sistem ini juga memunculkan sejumlah problematik yang kompleks, seperti biaya politik yang tinggi, intensifikasi persaingan internal partai, serta potensi orientasi politik yang lebih personalistik daripada kolektif.⁴

Belanja tinggi untuk kampanye dan persaingan antar-caleg di bawah sistem proporsional terbuka sering dikaitkan dengan praktik politik uang (*money politics*), yang pada gilirannya berpotensi merusak kualitas representasi politik karena calon lebih berfokus pada pengembalian modal kampanye daripada aspirasi konstituen.⁵ Bahkan terdapat penelitian yang menunjukkan korelasi positif antara penerapan sistem ini dengan praktik kecurangan atau perilaku korup politik di tingkat legislatif, termasuk DPR dan DPRD.⁶ Temuan seperti

¹ Robert A. Dahl, *Democracy and Its Critics* (New Haven: Yale University Press, 1989), 220-225.

² Syarifuddin Jurdi, Basti Teteng, dan Fauzi Hadi Lukita, "Analisis Terhadap Sistem Pemilu Indonesia: dari Proporsional Tertutup ke Proporsional Terbuka," *Vox Populi* 6, no. 2 (2024): 1-20, <https://doi.org/10.24252/vp.v6i2.44274>

³ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, "Open-List Proportional System Allows Freedom to Choose Representatives," MKRI.id, January 26, 2023, <https://en.mkri.id/news/details/2023-01-26/Open-List-Proportional-System-Allows-Freedom-to-Choose-Representatives>

⁴ Askari Razak, "Sistem Proporsionalitas Terbuka sebagai Identitas Demokrasi Indonesia: Eksistensi dan Implikasi," *Rechtsregel: Jurnal Ilmu Hukum* 6, no. 1 (2024): 15-30, <https://openjournal.unpam.ac.id/index.php/rjih/article/view/35252>

⁵ Agus Riwanto, "Korelasi Pengaturan Sistem Pemilu Proporsional Terbuka dengan Korupsi Politik di Indonesia," *Yustisia* (2025): 1-15, <https://jurnal.uns.ac.id/yustisia/article/view/8624>

⁶ Revian Jedha Arhansyah et al., "Analisis Sistem Pemilu Proporsional dan Dampaknya Terhadap Representasi Politik Perempuan di Indonesia," *Aktivisme: Jurnal Ilmu Pendidikan, Politik dan Sosial Indonesia* 1, no. 3 (2024): 226-234, <https://doi.org/10.62383/aktivisme.v1i3.347>

ini menunjukkan adanya paradoks bahwa sistem yang dimaksudkan untuk memperkuat akuntabilitas demokrasi belakangan dapat memperkuat praktik politik yang kontraproduktif terhadap kualitas representasi itu sendiri.

Penelitian yang dilakukan oleh Carey & Shugart misalnya, menunjukkan bahwa *open-list proportional representation* cenderung meningkatkan kompetisi intra-partai, mendorong kampanye yang berorientasi pada personal *vote*, serta mengubah pola rekrutmen politik⁷. Dengan kata lain, desain sistem pemilu memiliki implikasi struktural terhadap perilaku aktor politik, baik partai maupun kandidat. Studi empiris di berbagai negara Amerika Latin dan Eropa Timur menunjukkan bahwa sistem proporsional terbuka dapat meningkatkan keterlibatan kandidat dalam kampanye, tetapi juga berpotensi melemahkan kohesi partai dan memperbesar biaya politik⁸. Kandidat terdorong untuk membangun basis dukungan personal melalui jejaring informal, patronase, dan mobilisasi sumber daya, yang sering kali tidak selalu sejalan dengan agenda kebijakan publik jangka panjang.

Meskipun Indonesia sudah menggunakan sistem proporsional terbuka sejak Pemilu 2009, kajian akademik di Indonesia masih lebih banyak membahas aspek teknis dan perdebatan normatifnya. Sementara itu, penelitian yang secara khusus dan sistematis mengukur kualitas representasi politik di DPRD masih tergolong sedikit. Sebagian besar tulisan hanya menjelaskan cara kerja sistem proporsional terbuka serta

kelebihan dan kekurangannya dari sudut pandang konstitusi atau prinsip kedaulatan rakyat. Namun, kajian-kajian tersebut jarang mengaitkan sistem ini dengan data empiris, seperti kinerja anggota DPRD dalam membuat peraturan, sejauh mana mereka responsif terhadap kebutuhan masyarakat, atau bagaimana pertanggungjawaban mereka kepada konstituen.⁹

Selain itu, kajian akademik dan kebijakan terbaru menunjukkan bahwa kuat atau lemahnya representasi politik tidak hanya ditentukan oleh desain sistem pemilu. Faktor lain yang juga penting adalah kualitas kelembagaan partai politik, keterbukaan dalam pembiayaan kampanye, serta mekanisme akuntabilitas anggota legislatif setelah pemilu.¹⁰ Temuan-temuan ini menunjukkan bahwa penelitian tentang sistem pemilu seharusnya tidak hanya bertumpu pada asumsi normatif tentang keterbukaan, tetapi juga didukung oleh data empiris yang terukur. Dengan pendekatan seperti ini, penelitian akan lebih relevan dan memberikan kontribusi nyata bagi pengembangan ilmu pengetahuan dan perumusan kebijakan publik di Indonesia.

Penelitian ini juga relevan bagi pembuatan kebijakan, karena diskusi tentang kemungkinan reformasi sistem pemilu dari proporsional terbuka ke model lain seperti proporsional tertutup atau sistem campuran terus muncul dalam wacana politik dan yudisial di Indonesia. Tanpa analisis yang mendalam tentang implikasi aktual sistem sedang berjalan, keputusan kebijakan semacam itu akan lebih bersifat spekulatif ketimbang berbasis bukti empiris yang kuat.

⁷ John M. Carey and Matthew S. Shugart, "Incentives to Cultivate a Personal Vote: A Rank Ordering of Electoral Formulas," *Electoral Studies* 14, no. 4 (1995): 417-439, [https://doi.org/10.1016/0261-3794\(94\)00035-2](https://doi.org/10.1016/0261-3794(94)00035-2).

⁸ Matthew S. Shugart, Melody E. Valdini, and Kati Suominen, "Looking for Locals: Voter Information Demands and Personal Vote-Earning Attributes of Legislators," *American Journal of Political Science* 49, no. 2 (2005): 437-449.

⁹ Yohanes Baptista Chrismayoga, "Penerapan Proporsional Terbuka dan Metode Sainte-Laguë pada Pemilu 2019: Studi Kasus DPRD Provinsi Jawa Tengah," *Syntax Literate* 8, no. 4 (2024): 1-10, <https://doi.org/10.36418/syntax-literate.v8i4.11656>.

¹⁰ La Ode Ibrah Haikal Rachman Kadir et al., "The Essence of the Open Proportional System in the 2024 General Election in Central Java (Perspective of Law Number 7 of 2017)," *Law and Society Review* 5, no. 2 (2025): 1-20, <https://doi.org/10.15294/lr.v5i2.30753>.

Dengan demikian, penelitian ini mengajukan pertanyaan utama yaitu, Bagaimana implikasi sistem proporsional terbuka terhadap kualitas representasi politik di DPRD Indonesia? Pertanyaan ini tidak hanya mencakup aspek teknis sistem pemilu, tetapi juga menyentuh isu kualitas demokrasi secara normatif dan empiris, yaitu suatu kombinasi yang penting untuk dipahami secara mendalam. Penelitian ini diharapkan dapat mengisi kekosongan literatur tersebut dan memberikan dasar empiris untuk perumusan rekomendasi kebijakan yang lebih tepat dalam rangka memperkuat demokrasi representatif di Indonesia.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan karakter normatif-empiris, yaitu memadukan analisis normatif terhadap peraturan perundang-undangan di bidang pemilu dengan kajian empiris atas praktik representasi politik di DPRD. Pendekatan ini dipilih karena permasalahan yang dikaji tidak hanya berkaitan dengan desain hukum sistem pemilu, tetapi juga dengan implikasi faktualnya terhadap kualitas representasi politik dalam praktik demokrasi lokal. Dengan demikian, sistem proporsional terbuka dipahami tidak semata sebagai norma hukum, melainkan sebagai struktur institusional yang memengaruhi perilaku aktor politik dan relasi kekuasaan di tingkat daerah.¹¹

Secara normatif, penelitian ini menempatkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum sebagai sumber hukum utama, dengan menggunakan metode statute approach dan *conceptual approach*. Analisis konseptual dilakukan untuk mengoperasionalisasikan konsep

“kualitas representasi politik” berdasarkan teori representasi, terutama yang dikembangkan oleh Pitkin dan Norris. Data empiris yang digunakan berupa data sekunder, yang bersumber dari laporan kinerja DPRD, dokumen resmi lembaga negara, publikasi lembaga pemantau pemilu, serta literatur akademik yang relevan, guna melihat pola hubungan antara sistem proporsional terbuka dan indikator representasi politik seperti responsivitas, kinerja legislasi, dan relasi dengan konstituen.¹²

Analisis data dilakukan melalui analisis kualitatif interpretatif dengan teknik studi kepustakaan, yakni menafsirkan secara sistematis bahan hukum primer, sekunder, dan tersier untuk menemukan implikasi konseptual antara desain sistem pemilu dan kualitas representasi politik. Dengan metode ini, penelitian diharapkan mampu memberikan pemahaman yang komprehensif mengenai implikasi sistem proporsional terbuka terhadap kualitas representasi politik di DPRD Indonesia, baik secara normatif maupun empiris.¹³

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Sistem Proporsional Terbuka dan Dinamika Representasi Politik di DPRD

Penerapan sistem proporsional terbuka dalam pemilihan anggota DPRD di Indonesia secara formal dimaksudkan untuk memperkuat prinsip kedaulatan rakyat melalui pemberian hak kepada pemilih untuk menentukan secara langsung kandidat yang dikehendaki, bukan sekadar memilih partai politik. Sejak diberlakukan secara penuh pada Pemilu 2009, sistem ini dipertahankan hingga Pemilu 2019 dan 2024 melalui Undang-Undang Nomor 7

¹¹ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum* (Jakarta: UI Press, 2010), 51-55.

¹² Matthew B. Miles, A. Michael Huberman, and Johnny Saldaña, *Qualitative Data Analysis: A Methods Sourcebook* (Los Angeles: Sage, 2014), 28-35.

¹³ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Jakarta: Kencana, 2017), 133-158.

Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.¹⁴ Secara normatif, sistem ini diproyeksikan meningkatkan kualitas demokrasi karena dianggap mampu memperkuat hubungan langsung antara wakil rakyat dan konstituen. Namun, asumsi normatif tersebut perlu diuji secara empiris dalam konteks praktik demokrasi lokal.

Dalam teori representasi politik, kualitas representasi tidak hanya ditentukan oleh mekanisme elektoral, tetapi juga oleh sejauh mana wakil rakyat mampu bertindak secara substantif bagi kepentingan publik. Pitkin membedakan representasi menjadi representasi formal, deskriptif, simbolik, dan substantif. Representasi substantif menekankan bahwa wakil rakyat harus bertindak untuk kepentingan yang diwakilinya, bukan sekadar terpilih secara prosedural.¹⁵ Dalam konteks ini, sistem pemilu hanyalah instrumen awal, sementara kualitas representasi bergantung pada perilaku politik pascapemilu.

Data empiris menunjukkan bahwa sistem proporsional terbuka memang meningkatkan fragmentasi kompetisi antar caleg. Berdasarkan laporan KPU, rata-rata jumlah calon legislatif per daerah pemilihan meningkat signifikan sejak Pemilu 2009, yang mencerminkan intensifikasi persaingan internal partai. Fenomena ini menciptakan apa yang oleh Carey dan Shugart disebut sebagai *personal vote-seeking behavior*, yakni kecenderungan kandidat untuk membangun basis dukungan individual di luar struktur partai.¹⁶

Peningkatan jumlah caleg ini berdampak langsung pada pola perilaku politik legislator terpilih. Studi Sri Budi Eko Wardani terhadap kinerja DPRD Provinsi Banten menunjukkan bahwa wakil rakyat

cenderung memahami konstituensi bukan sebagai komunitas politik substantif yang harus diperjuangkan secara deliberatif, melainkan sebagai basis elektoral yang harus dipelihara untuk pemilu berikutnya.¹⁸

Tabel 1. Jumlah Rata-Rata Caleg per Dapil DPRD

Pemilu	Rata-rata Caleg per Dapil
2004 (semi-tertutup)	± 6–8
2009	± 10–12
2014	± 12–14
2019	± 14–16

Sumber: KPU RI, Rekapitulasi Peserta Pemilu Legislatif¹⁷

Dalam praktiknya, orientasi ini menghasilkan hubungan yang bersifat transaksional antara wakil dan pemilih, bukan hubungan representatif deliberatif sebagaimana diasumsikan dalam teori representasi demokratis. Legislator lebih memaknai representasi sebagai soal mempertahankan dukungan elektoral, bukan memperjuangkan kepentingan publik secara substantif melalui proses legislasi dan pengawasan kebijakan.

Dalam konteks ini, sistem proporsional terbuka justru mendorong terjadinya pergeseran dari representasi substantif menuju representasi elektoral sempit. Legislator lebih fokus pada kegiatan simbolik seperti reses, distribusi bantuan sosial personal, dan praktik patronase politik, dibandingkan penguatan fungsi legislasi dan pengawasan. Data dari DPRD DKI Jakarta, misalnya, menunjukkan bahwa dalam masa reses 2025-2026, DPRD berhasil menghimpun 24.215 aspirasi

¹⁴ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, Pasal 168 ayat (2).

¹⁵ Hanna Fenichel Pitkin, *The Concept of Representation* (Berkeley: University of California Press, 1967), 209-240.

¹⁶ John M. Carey dan Matthew S. Shugart, "Incentives to Cultivate, 417-439.

¹⁷ Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia, *Rekapitulasi Peserta Pemilu Legislatif 2004-2019* (Jakarta: KPU RI).

¹⁸ Sri Budi Eko Wardani, *Representasi Politik Anggota DPRD dalam Sistem Pemilu Proporsional Terbuka: Studi Kasus DPRD Provinsi Banten* (PhD diss., Universitas Indonesia, 2016), 214-219.

masyarakat, tetapi tidak tersedia data yang jelas mengenai berapa banyak aspirasi tersebut yang benar-benar diterjemahkan menjadi Raperda atau perubahan kebijakan konkret.¹⁹ Aktivitas representasi menjadi bersifat prosedural dan simbolik, tanpa korelasi yang kuat dengan output kebijakan substantif.

Studi kasus di DPRD Provinsi Jawa Timur, misalnya, menunjukkan bahwa mayoritas anggota DPRD lebih aktif melakukan kegiatan reses berbasis bantuan individual dibandingkan mendorong pembentukan peraturan daerah yang berdampak struktural.²⁰ Aktivitas reses cenderung digunakan sebagai sarana distribusi simbolik, bukan sebagai ruang deliberasi kebijakan. Hal ini menunjukkan bahwa representasi lebih bersifat performatif daripada substantif.

Data dari laporan media lokal menunjukkan bahwa DPRD Provinsi Jawa Timur (Jatim) menghasilkan 160 Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) selama periode 2019-2024, tetapi hanya 60 Perda yang berhasil disahkan menjadi Peraturan Daerah atau sekitar 37% saja dari jumlah Raperda yang diusulkan.

Tabel 2.
Jumlah Raperda dan Perda yang disahkan DPRD Provinsi Jawa Timur

Tahun	Jumlah Raperda	Perda Disahkan	Persentase Disahkan
2019-2024	160	60	±37 %

Sumber: Radar Surabaya²¹

Ini mencerminkan efektivitas pembentukan produk hukum yang terbatas relatif terhadap total usulan. Interpretasi singkat: tingkat konversi Raperda ke Perda di DPRD Jatim menunjukkan fungsi legislasi yang tidak optimal, terutama jika dibandingkan ekspektasi normative legislatif (mis. target minimal 60–75 % penyelesaian). Hal ini bisa menjadi indikator rendahnya kapasitas legislatif dalam merespons kebutuhan publik melalui produk hukum substantif.

Fenomena ini sejalan dengan temuan Hanna Pitkin bahwa pergeseran dari acting for menuju acting in the interest of re-election merupakan salah satu distorsi utama dalam demokrasi elektoral modern.²² Dalam sistem proporsional terbuka, distorsi ini diperkuat karena insentif politik diarahkan pada perolehan suara individual, bukan pada kinerja kolektif partai atau kualitas legislasi. Representasi pun berubah dari acting for the public menjadi acting for re-election.

Implikasi lain yang sangat signifikan dari sistem proporsional terbuka adalah meningkatnya biaya politik. Berbagai penelitian menunjukkan bahwa sistem open list mendorong kandidat mengeluarkan biaya kampanye jauh lebih tinggi karena harus bersaing tidak hanya dengan kandidat partai lain, tetapi juga dengan rekan separtai sendiri. Studi LPEIM-FEUI mencatat bahwa rata-rata biaya kampanye calon legislatif DPR mencapai sekitar Rp1,18 miliar per orang, dengan variasi yang dapat menembus angka di atas Rp9 miliar.²³

¹⁹ DPRD DKI Jakarta, *Laporan Hasil Reses DPRD DKI Jakarta Masa Sidang 2025–2026*, dikutip dalam “DPRD Jakarta Laporkan Hasil Reses, Himpun 24.215 Aspirasi Masyarakat,” *NU Online Jakarta*, January 21, 2026, <https://jakarta.nu.or.id/jakarta-raja/dprd-jakarta-laporkan-hasil-reses-himpun-24-215-aspirasi-masyarakat-1WDnm>

²⁰ Sekretariat DPRD Provinsi Jawa Timur, *Laporan Kinerja DPRD Provinsi Jawa Timur Tahun 2022* (Surabaya: Sekretariat DPRD Jatim, 2022), 34-47

²¹ “Ini Dia Kinerja Baperpemma DPRD Jatim dalam Hasilkan Perda selama 2019-2024,” *Radar Surabaya*, August 30, 2024, <https://radarsurabaya.jawapos.com/surabaya/775037637/ini-dia-kinerja-baperpemma-dprd-jatim-dalam-hasilkan-perda-selama-2019-2024>

²² Hanna Fenichel Pitkin, *The Concept of Representation.....*, 209-240.

²³ LPEIM-FEUI, “Biaya Kampanye Calon Legislatif di Indonesia,” *Jurnal ES Law* 4, no. 2 (2022): 88-92, <https://ejurnal.ung.ac.id/index.php/eslaw/article/viewFile/29566/9818>

Pengakuan politisi juga menguatkan data ini. Anggota DPR Jazilul Fawaid menyatakan bahwa biaya untuk maju sebagai caleg di daerah pemilihan besar seperti Jakarta dapat mencapai Rp40 miliar²⁴, dan tingginya biaya ini berkorelasi langsung dengan penerapan sistem proporsional terbuka. Kondisi ini menciptakan tekanan ekonomi yang luar biasa terhadap calon terpilih, karena pendapatan formal sebagai anggota legislatif selama satu periode jelas tidak sebanding dengan modal politik yang telah dikeluarkan.

Agus Riwanto menunjukkan bahwa terdapat korelasi struktural antara sistem proporsional terbuka dan kecenderungan korupsi politik²⁵. Tekanan untuk mengembalikan modal politik menciptakan insentif kuat bagi legislator untuk memanfaatkan jabatan publik sebagai sumber rente, baik melalui pengaruh terhadap proyek anggaran, relasi dengan pengusaha, maupun praktik suap kebijakan. Dengan kata lain, korupsi tidak semata-mata persoalan moral individu, melainkan lahir dari arsitektur sistem elektoral itu sendiri.

Analisis Hurriyah dan Fuadil 'Ulum menyatakan bahwa regulasi pembiayaan politik di Indonesia masih menyisakan celah yang dimanfaatkan kandidat dan partai untuk mengakumulasi sumber daya kampanye, membuka peluang terjadinya money politics dan korupsi²⁶. Data *Cost of Politics Project* (2024) memperkuat argumen ini dengan menunjukkan bahwa rata-rata caleg di Indonesia menghabiskan sekitar IDR 5 miliar dalam kampanye legislatif, dan lebih dari 30% responden mengaku terlibat

dalam praktik *vote buying*²⁷. Ini menegaskan bahwa sistem proporsional terbuka secara empiris memproduksi politik berbiaya tinggi dan mendorong normalisasi praktik transaksional.

Dalam perspektif teori ekonomi politik, kondisi ini dapat dibaca sebagai bentuk privatisasi representasi, di mana jabatan legislatif diperlakukan sebagai investasi politik individual. Representasi tidak lagi dipahami sebagai mandat publik (*public trust*), melainkan sebagai aset politik personal yang harus menghasilkan *return on investment*. Legislator menjadi *political entrepreneur* yang mengalkulasi jabatan sebagai modal ekonomi dan simbolik.²⁸

Konsekuensinya, kebijakan publik cenderung diorientasikan untuk kepentingan kelompok sempit yang memiliki nilai elektoral atau finansial tinggi, bukan kepentingan publik luas. Dalam situasi ini, sistem proporsional terbuka bukan hanya gagal memperkuat representasi, tetapi justru mengubah logika demokrasi menjadi logika pasar politik: suara menjadi komoditas, jabatan menjadi investasi, dan kebijakan menjadi instrumen pengembalian modal.

Masalah representasi juga semakin kompleks ketika dilihat dari dimensi inklusivitas sosial. Data menunjukkan bahwa keterwakilan perempuan di DPRD masih stagnan di kisaran 17-22%, meskipun terdapat afirmasi kuota 30%. Sistem proporsional terbuka secara teoritis memberi peluang, tetapi secara empiris justru memperkuat hambatan struktural karena perempuan harus bersaing dalam arena politik yang sangat mahal dan

²⁴ Jazilul Fawaid, "Sebut Biaya Pemilu Mahal, Anggota DPR Duga Terjadi Sejak Sistem Proporsional Terbuka," *Kompas*, August 25, 2023, <https://nasional.kompas.com/read/2023/08/25/16413391/sebut-biaya-pemilu-mahal-anggota-dpr-duga-terjadi-sejak-penerapan-sistem>

²⁵ Agus Riwanto, "Korelasi Sistem Pemilu Proporsional, 45-61.

²⁶ Hurriyah and Fuadil 'Ulum, "Problem Akuntabilitas Pembiayaan Politik dalam Pembahasan Revisi UU Pemilu," *Jurnal Keadilan Pemilu* 1, no. 3 (2023), <https://doi.org/10.55108/jkp.v1i3.162>

²⁷ Cost of Politics Project, "Indonesia: Cost of Elections and Vote Buying," 2024, <https://costofpolitics.net/asia-and-the-pacific/indonesia>

²⁸ Colin Crouch, *Post-Democracy* (Cambridge: Polity Press, 2004), 19-37.

maskulin.²⁹

Tabel 3. Keterwakilan Perempuan di DPRD

Pemilu	Persentase Perempuan
2009	18,0%
2014	17,3%
2019	20,5%
2024	± 22%

Sumber: KPU RI dan UN Women Indonesia³⁰.

Hal ini menunjukkan bahwa sistem pemilu tidak bersifat netral secara sosial. Ia beroperasi dalam struktur budaya dan ekonomi tertentu yang dapat mereproduksi ketimpangan representasi. Dengan kata lain, open list bukan instrumen emansipatoris otomatis, melainkan mekanisme yang dapat memperkuat elitisme politik lokal.³¹

Di sisi lain, kontrol publik terhadap DPRD juga tidak meningkat secara signifikan. Meskipun pemilih dapat memilih individu, mekanisme pertanggungjawaban pascapemilu tetap lemah. Tidak terdapat instrumen institusional yang efektif untuk menarik mandat atau mengevaluasi kinerja legislator secara langsung oleh konstituen.³² Sandra Leoni dalam kajiannya tentang akuntabilitas lembaga negara menekankan bahwa lemahnya mekanisme pertanggungjawaban publik menyebabkan jabatan politik cenderung menjadi ruang otonom elite, bukan arena representasi rakyat. Akuntabilitas lebih bersifat formal administratif daripada substantif-politis³³, sehingga

publik tidak memiliki instrumen efektif untuk mengontrol perilaku wakilnya.

Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa sistem proporsional terbuka di tingkat DPRD menimbulkan semacam paradoks demokrasi. Secara prosedural, sistem ini terlihat lebih demokratis karena memberi ruang pilihan langsung kepada pemilih. Namun, secara substantif, sistem ini tidak otomatis meningkatkan kualitas representasi politik. Demokrasi memang menjadi lebih kompetitif, tetapi belum tentu lebih bermakna artinya partisipasi meningkat, tetapi belum tentu membawa perubahan nyata. Secara kritis, masalah utamanya bukan hanya terletak pada desain sistem pemilu, melainkan pada bagaimana sistem tersebut bekerja dalam konteks politik Indonesia. Lemahnya kelembagaan partai politik, kuatnya budaya politik klientelistik, serta ketimpangan struktur ekonomi di tingkat lokal membuat sistem proporsional terbuka tidak berjalan secara ideal. Dengan kata lain, open list diterapkan dalam ekosistem politik yang belum cukup siap untuk menopang demokrasi representatif yang matang dan berkualitas.

B. Implikasi Teoritis dan Reformulasi Kebijakan Representasi Politik

Secara teoretis, temuan ini memperkuat kritik terhadap pandangan liberal klasik yang menganggap bahwa semakin banyak pilihan individu dalam pemilu akan otomatis meningkatkan kualitas demokrasi. Dalam konteks Indonesia, perluasan pilihan justru cenderung memperkuat logika pasar dalam politik, di mana kandidat diperlakukan seperti produk yang harus “dijual”,

²⁹ Revian Jedha Arhansyah dkk., “Analisis Sistem Pemilu Proporsional dan Dampaknya”, 226-234.

³⁰ UN Women Indonesia, *Women's Political Representation in Indonesia* (Jakarta: UN Women, 2023), 12-15.

³¹ Anne Phillips, *The Politics of Presence* (Oxford: Oxford University Press, 1995), 65-88, <https://doi.org/10.1093/0198294158.001.0001>

³² Andreas Daniel Adi Vibhisana et al., “Di Bawah Kontrol Publik: Analisa Kritis Sistem Proporsional Terbuka,” *Jurnal Bawaslu Kepulauan Riau* 5, no. 1 (2023): 24-34, <https://journal.bawaslu.go.id/index.php/IBK/article/view/303>

³³ F. Fitriadi and Sandra Leoni Prakasa Yakub, *Reformulasi Akuntabilitas Publik Lembaga Tinggi Negara* (Jakarta: Badan Pengkajian MPR RI, 2019), 41-55.

sementara pemilih diposisikan sebagai konsumen. Literatur internasional menunjukkan bahwa sistem proporsional terbuka hanya benar-benar efektif meningkatkan kualitas representasi jika didukung oleh tiga syarat utama, yaitu partai politik yang kuat dan terlembaga, aturan pembiayaan politik yang ketat dan transparan, serta budaya politik yang mendorong diskusi dan pertimbangan rasional³⁴. Tanpa kondisi tersebut, sistem open list justru mendorong personalisasi politik yang berlebihan, memecah soliditas internal partai, dan melemahkan akuntabilitas kolektif wakil rakyat.

Kasus di Indonesia menunjukkan bahwa ketiga prasyarat tersebut belum terpenuhi secara memadai. Partai politik masih lemah secara ideologis dan organisatoris, pendanaan politik masih sangat bergantung pada sumber informal, dan budaya politik masih didominasi patronase serta klientelisme³⁵. Dalam situasi ini, sistem proporsional terbuka tidak bekerja sebagai instrumen demokratisasi, melainkan sebagai mekanisme kompetisi elite yang semakin mahal dan eksklusif.

Dari sisi kebijakan publik, permasalahan ini menunjukkan bahwa reformasi sistem pemilu tidak dapat dilakukan secara parsial. Mengganti *open list* menjadi *closed list*, misalnya, tanpa memperkuat partai politik justru berisiko melahirkan oligarki partai. Sebaliknya, mempertahankan *open list* tanpa regulasi pembiayaan politik yang ketat hanya akan memperdalam komersialisasi politik. Oleh karena itu, reformasi kebijakan yang lebih realistis adalah meran-

cang sistem hibrida, yaitu model semi-terbuka yang menggabungkan kompetisi individual dengan kontrol partai. Model ini memungkinkan pemilih tetap memiliki ruang memilih kandidat, tetapi dalam batasan struktur partai yang jelas. Dengan demikian, personalisasi politik dapat dikendalikan tanpa menghilangkan partisipasi pemilih.

Implikasi normatifnya adalah bahwa kualitas representasi politik tidak dapat direduksi menjadi persoalan teknis sistem pemilu semata. Ia merupakan persoalan struktural yang menyangkut relasi kekuasaan, distribusi sumber daya, serta desain kelembagaan demokrasi secara keseluruhan³⁶. Sistem pemilu hanya bekerja optimal jika berada dalam ekosistem politik yang sehat. Dalam konteks demokrasi lokal, penguatan kualitas representasi justru lebih mendesak dilakukan melalui penguatan fungsi partai politik sebagai institusi agregasi kepentingan, bukan sekadar mesin elektoral. Tanpa partai yang kuat, representasi akan selalu terfragmentasi dan terpersonalisasi³⁷.

Secara teoretis, temuan ini juga mengkritik pandangan teknokratis dalam reformasi demokrasi yang menganggap bahwa perubahan desain elektoral cukup untuk memperbaiki kualitas politik. Padahal, sebagaimana dikemukakan oleh Diamond, konsolidasi demokrasi membutuhkan perubahan struktural dalam budaya politik, institusi, dan distribusi kekuasaan³⁸. Dengan demikian, sistem proporsional terbuka di DPRD lebih tepat dipahami sebagai mekanisme elektoral

³⁴ Pippa Norris, *Electoral Engineering: Voting Rules and Political Behavior* (Cambridge: Cambridge University Press, 2004), 210-235, <https://doi.org/10.1017/CBO9780511790980>

³⁵ Marcus Mietzner, *Money, Power, and Ideology: Political Parties in Post-Authoritarian Indonesia* (Singapore: NUS Press, 2013), 73-95

³⁶ Larry Diamond, *Developing Democracy: Toward Consolidation* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1999), 64-90.

³⁷ Richard S. Katz and Peter Mair, "Changing Models of Party Organization," *Party Politics* 1, no. 1 (1995): 5-28, <https://doi.org/10.1177/1354068895001001001>

³⁸ Larry Diamond, *The Spirit of Democracy: The Struggle to Build Free Societies throughout the World* (New York: Times Books, 2008), 102-121.

yang ambigu, ia membuka ruang partisipasi, tetapi sekaligus memperkuat personalisasi, fragmentasi, dan komodifikasi representasi politik. Demokrasi menjadi lebih kompetitif, tetapi tidak lebih substantif. Implikasi akhirnya adalah bahwa reformasi demokrasi lokal tidak cukup dilakukan melalui perubahan sistem pemilu, melainkan harus diarahkan pada rekonstruksi ekosistem politik, termasuk pendanaan politik, penguatan partai, pendidikan politik warga, serta mekanisme akuntabilitas publik yang lebih efektif. Tanpa itu, sistem apa pun hanya akan menjadi instrumen baru bagi elite lama.

KESIMPULAN

Berdasarkan analisis normatif dan temuan empiris, dapat disimpulkan bahwa sistem proporsional terbuka tidak secara otomatis meningkatkan kualitas representasi politik di DPRD Indonesia. Secara prosedural, sistem ini memang memperluas pilihan pemilih dan memperkuat prinsip kedaulatan rakyat melalui pemilihan langsung kandidat. Namun, secara substantif, sistem ini justru cenderung menggeser orientasi representasi dari kepentingan publik menuju kepentingan elektoral individual, di mana wakil rakyat lebih berperan sebagai aktor yang menjaga basis suara daripada sebagai agen deliberatif kepentingan masyarakat.

Temuan empiris menunjukkan bahwa sistem proporsional terbuka memperkuat personalisasi politik dan kompetisi intra-partai, yang berdampak pada dominasi praktik representasi simbolik seperti *reses*, bantuan personal, dan *patronase* politik, dibandingkan penguatan fungsi legislasi dan pengawasan. Studi kasus di DPRD Banten, DKI Jakarta, dan Jawa Timur memperlihatkan bahwa hubungan wakil-konstituen cenderung bersifat transaksional, sementara efektivitas legislasi relatif

rendah jika diukur dari rasio Raperda yang menjadi Perda. Hal ini mengindikasikan bahwa representasi lebih berfungsi sebagai mekanisme elektoral daripada mekanisme substantif perumusan kebijakan publik.

Implikasi struktural paling signifikan adalah meningkatnya biaya politik akibat kompetisi antar caleg, termasuk sesama partai, yang mendorong pengeluaran kampanye sangat tinggi. Tekanan pengembalian modal politik setelah terpilih berkorelasi dengan meningkatnya praktik politik uang, rente kebijakan, dan korupsi politik. Dengan demikian, korupsi tidak semata persoalan moral individu, melainkan konsekuensi rasional dari desain sistem elektoral yang berbiaya tinggi dan minim regulasi pembiayaan politik.

Dalam perspektif ekonomi politik, kondisi ini mencerminkan privatisasi representasi, di mana jabatan legislatif diperlakukan sebagai investasi politik individual. Representasi berubah dari mandat publik menjadi aset personal, sehingga kebijakan publik cenderung diarahkan pada kepentingan kelompok sempit yang bernilai elektoral atau finansial. Demokrasi lokal bergerak menuju logika pasar politik: suara menjadi komoditas, jabatan menjadi modal, dan kebijakan menjadi instrumen pengembalian investasi.

Selain itu, sistem proporsional terbuka juga tidak netral secara sosial, karena mereproduksi ketimpangan representasi, terutama bagi perempuan dan aktor non-elite, akibat mahalnya biaya politik dan dominasi jaringan *patronase*. Hal ini menunjukkan bahwa *open list* bukan instrumen emansipatoris otomatis, melainkan bekerja dalam struktur ekonomi dan budaya politik yang timpang.

Implikasi kebijakan dari temuan ini adalah bahwa reformasi sistem pemilu tidak dapat dilakukan secara parsial.

Pergeseran ke sistem tertutup tanpa penguatan partai berisiko melahirkan oligarki, sementara mempertahankan open list tanpa reformasi pembiayaan politik justru memperdalam komersialisasi politik. Oleh karena itu, alternatif yang lebih

realistis adalah model sistem hibrida atau semi-terbuka, disertai penguatan regulasi pembiayaan politik, transparansi dana kampanye, dan mekanisme akuntabilitas pascapemilu.

DAFTAR PUSTAKA

- Arhansyah, Revian Jedha, et al. "Analisis Sistem Pemilu Proporsional dan Dampaknya Terhadap Representasi Politik Perempuan di Indonesia." *Aktivisme: Jurnal Ilmu Pendidikan, Politik dan Sosial Indonesia* 1, no. 3 (2024): 226-234.
<https://doi.org/10.62383/aktivisme.v1i3.347>.
- Carey, John M., and Matthew S. Shugart. "Incentives to Cultivate a Personal Vote: A Rank Ordering of Electoral Formulas." *Electoral Studies* 14, no. 4 (1995): 417-439.
[https://doi.org/10.1016/0261-3794\(94\)00035-2](https://doi.org/10.1016/0261-3794(94)00035-2).
- Chrismayoga, Yohanes Baptista. "Penerapan Proporsional Terbuka dan Metode Sainte-Laguë pada Pemilu 2019: Studi Kasus DPRD Provinsi Jawa Tengah." *Syntax Literate* 8, no. 4 (2024): 1-10. <https://doi.org/10.36418/syntax-literate.v8i4.11656>.
- Cost of Politics Project. "Indonesia: Cost of Elections and Vote Buying." 2024.
<https://costofpolitics.net/asia-and-the-pacific/indonesia>.
- Crouch, Colin. *Post-Democracy*. Cambridge: Polity Press, 2004.
- Dahl, Robert A. *Democracy and Its Critics*. New Haven: Yale University Press, 1989.
- Diamond, Larry. *Developing Democracy: Toward Consolidation*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1999.
- Diamond, Larry. *The Spirit of Democracy: The Struggle to Build Free Societies throughout the World*. New York: Times Books, 2008.
- DPRD DKI Jakarta. *Laporan Hasil Reses DPRD DKI Jakarta Masa Sidang 2025-2026*. Dikutip dalam "DPRD Jakarta Laporkan Hasil Reses, Himpun 24.215 Aspirasi Masyarakat." *NU Online Jakarta*, January 21, 2026.
<https://jakarta.nu.or.id/jakarta-raja/dprd-jakarta-laporkan-hasil-reses-himpun-24-215-aspirasi-masyarakat-1WDnm>.
- Fitriadi, F., and Sandra Leoni Prakasa Yakub. *Reformulasi Akuntabilitas Publik Lembaga Tinggi Negara*. Jakarta: Badan Pengkajian MPR RI, 2019.
- Fawaid, Jazilul. "Sebut Biaya Pemilu Mahal, Anggota DPR Duga Terjadi Sejak Sistem Proporsional Terbuka." *Kompas*, August 25, 2023.
<https://nasional.kompas.com/read/2023/08/25/16413391/sebut-biaya-pemilu-mahal-anggota-dpr-duga-terjadi-sejak-penerapan-sistem>.
- Hurriyah, and Fuadil 'Ulum. "Problem Akuntabilitas Pembiayaan Politik dalam Pembahasan Revisi UU Pemilu." *Jurnal Keadilan Pemilu* 1, no. 3 (2023).
<https://doi.org/10.55108/jkp.v1i3.162>.
- Jurdi, Syarifuddin, Basti Teteng, dan Fauzi Hadi Lukita. "Analisis Terhadap Sistem Pemilu Indonesia: dari Proporsional Tertutup ke Proporsional Terbuka." *Vox Populi* 6, no. 2 (2024): 1-20. <https://doi.org/10.24252/vp.v6i2.44274>.
- Kadir, La Ode Ibrah Haikal Rachman, et al. "The Essence of the Open Proportional System in the 2024 General Election in Central Java (Perspective of Law Number 7 of 2017)." *Law and Society Review* 5, no. 2 (2025): 1-20.
<https://doi.org/10.15294/lsr.v5i2.30753>.
- Katz, Richard S., and Peter Mair. "Changing Models of Party Organization." *Party Politics* 1, no. 1 (1995): 5-28. <https://doi.org/10.1177/1354068895001001001>.
- Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia. *Rekapitulasi Peserta Pemilu Legislatif 2004-2019*. Jakarta: KPU RI.
- LPEIM-FEUI. "Biaya Kampanye Calon Legislatif di Indonesia." *Jurnal ES Law* 4, no. 2 (2022): 88-92.
<https://ejurnal.ung.ac.id/index.php/eslaw/article/viewFile/29566/9818>.

- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. "Open-List Proportional System Allows Freedom to Choose Representatives." *MKRI.id*. January 26, 2023.
<https://en.mkri.id/news/details/2023-01-26/Open-List-Proportional-System-Allows-Freedom-to-Choose-Representatives>.
- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana, 2017.
- Miles, Matthew B., A. Michael Huberman, and Johnny Saldaña. *Qualitative Data Analysis: A Methods Sourcebook*. Los Angeles: Sage, 2014.
- Mietzner, Marcus. *Money, Power, and Ideology: Political Parties in Post-Authoritarian Indonesia*. Singapore: NUS Press, 2013.
- Norris, Pippa. *Electoral Engineering: Voting Rules and Political Behavior*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
<https://doi.org/10.1017/CBO9780511790980>.
- Phillips, Anne. *The Politics of Presence*. Oxford: Oxford University Press, 1995.
<https://doi.org/10.1093/0198294158.001.0001>.
- Pitkin, Hanna Fenichel. *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California Press, 1967.
- Radar Surabaya. "Ini Dia Kinerja Baperpemda DPRD Jatim dalam Hasilkan Perda selama 2019-2024." August 30, 2024.
<https://radarsurabaya.jawapos.com/surabaya/775037637/ini-dia-kinerja-baperpemda-dprd-jatim-dalam-hasilkan-perda-selama-2019-2024>.
- Razak, Askari. "Sistem Proporsionalitas Terbuka sebagai Identitas Demokrasi Indonesia: Eksistensi dan Implikasi." *Rechtsregel: Jurnal Ilmu Hukum* 6, no. 1 (2024): 15-30.
<https://openjournal.unpam.ac.id/index.php/rjih/article/view/35252>.
- Riwanto, Agus. "Korelasi Pengaturan Sistem Pemilu Proporsional Terbuka dengan Korupsi Politik di Indonesia." *Yustisia* (2025).
<https://jurnal.uns.ac.id/yustisia/article/view/8624>.
- Sekretariat DPRD Provinsi Jawa Timur. *Laporan Kinerja DPRD Provinsi Jawa Timur Tahun 2022*. Surabaya: Sekretariat DPRD Jatim, 2022.
- Shugart, Matthew S., Melody E. Valdini, and Kati Suominen. "Looking for Locals: Voter Information Demands and Personal Vote-Earning Attributes of Legislators." *American Journal of Political Science* 49, no. 2 (2005): 437-449.
- Soekanto, Soerjono. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI Press, 2010.
- UN Women Indonesia. *Women's Political Representation in Indonesia*. Jakarta: UN Women, 2023.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.
- Vibhisana, Andreas Daniel Adi, et al. "Di Bawah Kontrol Publik: Analisa Kritis Sistem Proporsional Terbuka." *Jurnal Bawaslu Kepulauan Riau* 5, no. 1 (2023): 24-34.
<https://journal.bawaslu.go.id/index.php/IBK/article/view/303>.
- Wardani, Sri Budi Eko. *Representasi Politik Anggota DPRD dalam Sistem Pemilu Proporsional Terbuka: Studi Kasus DPRD Provinsi Banten*. PhD diss., Universitas Indonesia, 2016.