

REFORMASI SISTEM PEMILU LEGISLATIF DALAM MEMPERKUAT KUALITAS DEMOKRASI DAN REPRESENTASI RAKYAT

Penulis :

Fadlun, SST., M.Bmd
Analisis Kebijakan Ahli Muda
Badan Kesatuan Bangsa dan Politik
Kota Palembang

Ditujukan Kepada :

1. DPR RI dan DPD RI
2. Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia
3. Komisi Pemilihan Umum
4. Badan Pengawas Pemilihan Umum
5. Partai politik
6. Badan Kesatuan politik dan Bangsa provinsi/Kota/Kabupaten
7. Masyarakat Sipil dan Akademisi

RINGKASAN EKSEKUTIF

Pemilu legislatif di Indonesia menghadapi persoalan serius yang mengancam kualitas demokrasi. Hal ini disebabkan kualitas representasi politik dalam pemilu legislatif Indonesia masih terdistorsi oleh kombinasi sistem proporsional terbuka dan tingginya biaya politik yang mendorong kompetisi berbasis modal, melemahkan kaderisasi partai, serta menurunkan kepercayaan publik. Reformasi yang diusulkan dilakukan secara bertahap melalui penguatan tata kelola dalam sistem yang ada dan, dalam jangka menengah, penataan kembali desain sistem pemilu menuju model yang lebih menekankan seleksi berbasis merit. Dengan optimalisasi peran Komisi Pemilihan Umum dalam transparansi data kandidat, penguatan pengawasan oleh Badan Pengawas Pemilihan Umum, serta peningkatan kualitas kaderisasi partai, kebijakan ini diproyeksikan mampu menurunkan praktik politik uang secara signifikan, memperluas akses kandidat non-elite, dan meningkatkan kualitas legislator terpilih. Secara konkret, dalam 3–5 tahun, reformasi ini berpotensi menekan angka golput, meningkatkan keterwakilan kelompok strategis seperti perempuan dan pemilih muda, serta memperkuat fungsi legislasi dan pengawasan. Dalam jangka panjang, manfaatnya mencakup terbentuknya sistem politik yang lebih akuntabel, efisien, dan berorientasi pada kepentingan publik, sehingga memperkuat legitimasi demokrasi dan stabilitas pemerintahan.

Kata kunci: Pemilu, Legislatif, Politik

PENDAHULUAN

Pemilu legislatif di Indonesia merupakan instrumen utama kedaulatan rakyat sebagaimana diatur dalam Pasal 22E UUD 1945. Namun, dalam praktiknya, desain sistem pemilu belum mampu menghasilkan representasi politik yang berkualitas. Permasalahan utama terletak pada kombinasi sistem proporsional terbuka dan tingginya biaya politik yang secara struktural mendorong kompetisi berbasis modal, bukan kapasitas.

Sejak diberlakukannya pada Pemilu 2009, sistem proporsional terbuka menggeser pola seleksi politik dari berbasis partai ke persaingan individual antar calon dalam satu partai. Konsekuensinya, partai kehilangan fungsi kaderisasi dan seleksi kualitas, serta cenderung menjadi kendaraan elektoral bagi kandidat dengan sumber daya finansial besar. Dalam konteks ini, peluang terpilih lebih ditentukan oleh kemampuan membiayai kampanye dibandingkan kompetensi, rekam jejak, atau kapasitas representatif.

Tingginya biaya politik memperkuat distorsi tersebut. Data Pemilu 2024 mencatat 653 kasus politik uang, sementara kajian KPK-LIPI (2017) menunjukkan biaya kampanye caleg DPR dapat mencapai Rp1–5 miliar.

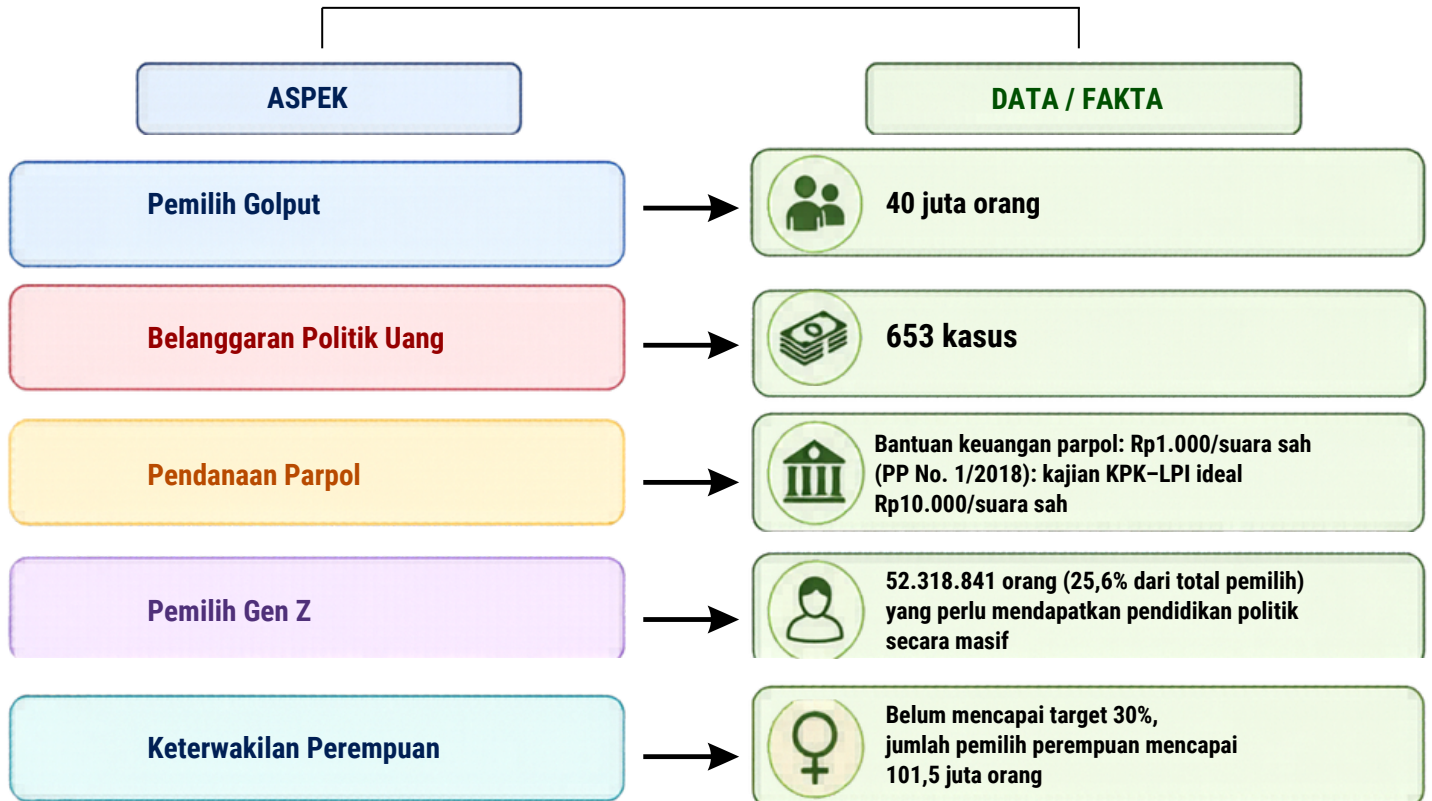
Struktur biaya ini menciptakan entry barrier yang tinggi, sehingga hanya kelompok dengan akses modal besar—seperti pengusaha atau elite politik yang memiliki peluang kompetitif. Akibatnya, representasi politik menjadi eksklusif dan tidak mencerminkan keragaman sosial pemilih.

Kondisi ini berdampak langsung pada kualitas demokrasi. Rendahnya keterwakilan perempuan (belum mencapai 30%) dan belum optimalnya partisipasi substantif pemilih pemula menunjukkan kegagalan sistem dalam mendorong representasi inklusif. Di sisi lain, tingginya angka golput mencapai sekitar 40 juta pemilih pada Pemilu 2024, merefleksikan menurunnya kepercayaan publik terhadap proses dan hasil politik yang dianggap tidak menghadirkan wakil yang responsif.

Persoalan utama bukan semata pada praktik politik, melainkan pada desain sistem pemilu itu sendiri yang menciptakan insentif keliru. Tanpa reformasi yang menyasar struktur kompetisi dan biaya politik, pemilu legislatif akan terus menghasilkan representasi yang bias modal, lemah dalam fungsi representatif, dan semakin menjauh dari prinsip kedaulatan rakyat.

DESKRIPSI MASALAH

DATA KUANTITATIF PERMASALAHAN PEMILU 2024



Sumber: Kegiatan Rakornas bahan paparan Direktur Politik Dalam Negeri 2026 (Kemendagri RI)

Pemilu legislatif di Indonesia menghadapi persoalan struktural yang saling terkait dan berdampak langsung pada kualitas representasi politik. Permasalahan ini tidak berdiri sendiri, melainkan merupakan rangkaian sebab-akibat yang berakar pada desain sistem pemilu dan tata kelola partai politik.

Desain sistem proporsional terbuka mengubah pola kompetisi politik. Sejak diterapkan pada Pemilu 2009, sistem ini mendorong persaingan antar calon dalam satu partai (intra-party competition). Akibatnya, mekanisme seleksi tidak lagi sepenuhnya dikendalikan partai melalui kaderisasi, tetapi bergeser ke preferensi pemilih berbasis popularitas dan kemampuan kampanye individu. Dalam kondisi ini, partai kehilangan fungsi strategis sebagai penyaring kualitas kandidat dan cenderung berperan sebagai kendaraan elektoral.

Perubahan pola kompetisi tersebut meningkatkan kebutuhan biaya politik secara signifikan. Karena kandidat harus bersaing secara langsung, mereka dituntut membiayai kampanye secara mandiri untuk meningkatkan visibilitas dan elektabilitas. Kajian KPK-LIPI (2017) menunjukkan biaya kampanye caleg DPR dapat mencapai Rp1–5 miliar. Tingginya biaya ini menciptakan entry barrier yang membatasi partisipasi politik hanya pada

individu dengan sumber daya finansial besar. Tingginya biaya politik mendorong praktik transaksional dan mempersempit basis rekrutmen politik. Data Pemilu 2024 mencatat 653 kasus politik uang, yang menunjukkan bahwa kompetisi mahal mendorong penggunaan strategi non-programatik. Konsekuensinya, kandidat yang dominan berasal dari kalangan pengusaha, kontraktor, atau elite dengan akses modal, sementara kelompok dengan kapasitas tetapi terbatas secara finansial tersingkir dari proses seleksi.

Struktur rekrutmen yang bias modal berdampak pada kualitas legislator dan orientasi kebijakan. Ketika keterpilihan ditentukan oleh investasi politik, legislator memiliki insentif untuk mengembalikan biaya yang telah dikeluarkan. Hal ini berimplikasi pada kecenderungan kebijakan yang berpihak pada kepentingan tertentu serta melemahnya fungsi representasi dan pengawasan terhadap pemerintah akibat potensi konflik kepentingan.

Akumulasi persoalan tersebut berkontribusi pada menurunnya kepercayaan publik. Merefleksikan persepsi bahwa proses politik tidak menghasilkan wakil yang responsif dan representatif. Ketidakpercayaan ini menjadi indikator kegagalan sistem dalam membangun legitimasi demokrasi.

REKOMENDASI KEBIJAKAN

REFORMASI SISTEM PEMILU DAN PENGUATAN KADERISASI PARTAI POLITIK

REKOMENDASI PENDEKATAN KEBIJAKAN

Rekomendasi pendekatan kebijakan dirancang dalam dua skenario yaitu:

- 1 **Perubahan memperbaiki kualitas input sistem** (jangka menengah–panjang).
- 2 **Penguatan tata kelola dalam sistem eksisting** (jangka pendek).



A. TARGET CAPAIAN KEBIJAKAN (OUTCOME ORIENTED)

1. JANGKA PENDEK (1–2 TAHUN)

Meningkatnya transparansi seleksi calon legislatif (indikator: seluruh partai mempublikasikan rekam jejak caleg secara terbuka).

Penurunan indikasi politik uang (indikator: penurunan temuan kasus oleh Badan Pengawas Pemilihan Umum).

Peningkatan akses publik terhadap informasi kandidat melalui sistem digital Komisi Pemilihan Umum.

2. JANGKA MENENGAH (3–5 TAHUN)

Berkurangnya dominasi kandidat bermodal besar dalam pencalonan (indikator: peningkatan keragaman latar belakang caleg).

Meningkatnya kualitas legislator berbasis kapasitas dan rekam jejak (indikator: peningkatan kualitas legislator berbasis kapasitas dan rekam jejak).

Peningkatan kepercayaan publik terhadap pemilu (indikator: penurunan angka golput).

3. JANGKA PANJANG (5–10 TAHUN)

Terbentuknya sistem rekrutmen politik berbasis meritokrasi.

Menguatnya fungsi partai sebagai institusi kaderisasi dan representasi. Terciptanya sistem pemilu yang lebih adil dan minim distorsi modal.

INTI TUJUAN

Mewujudkan sistem pemilu yang berkualitas, partai politik yang kuat, dan representatif melalui reformasi sistemik serta penguatan kaderisasi berkelanjutan.

B. ROADMAP IMPLEMENTASI KEBIJAKAN

TAHAP 1: PENGUATAN TATA KELOLA (SHORT-TERM REFORM | 1–2 TAHUN)

- 1 Optimalisasi sistem informasi pencalonan oleh KPU (publikasi rekam jejak, integritas, dan mudah diakses, kapasitas caleg secara terbuka dan mudah diakses).
- 2 Penguatan pengawasan oleh Bawaslu berbasis digital (monitoring seleksi internal partai dan potensi pelanggaran).
- 3 Standarisasi mekanisme kaderisasi internal partai (pedoman nasional minimal).

TUJUAN TAHAP INI: Kandidat dalam sistem yang ada (*low political resistance*)

TAHAP 2: REFORMASI REGULASI (MEDIUM-TERM | 3–5 TAHUN)

- 1 Revisi UU Pemilu untuk:
 - Mengkaji opsi sistem proporsional tertutup atau model hibrida (semi-terbuka) sebagai kompromisi politik.
 - Memperkuat regulasi seleksi kandidat berbasis merit.
- 2 Integrasi regulasi pendanaan partai dengan indikator kaderisasi.
- 3 Peningkatan kewenangan pengawasan terhadap proses pencalonan (bukan hanya kampanye).

TUJUAN TAHAP INI:

Memperbaiki desain insentif dalam sistem pemilu.

TAHAP 3: KONSOLIDASI SISTEM (LONG-TERM | 5–10 TAHUN)

- 1 Implementasi penuh sistem pemilu yang telah direformasi.
- 2 Penguatan kelembagaan partai sebagai pusat kaderisasi politik.
- 3 Evaluasi berkala berbasis indikator kualitas representasi.

TUJUAN TAHAP INI:

Memastikan keberlanjutan reformasi dan stabilitas sistem.

TUJUAN UTAMA: Roadmap ini dirancang untuk secara bertahap memperkuat tata kelola, reformasi regulasi, dan konsolidasi sistem demi terciptanya sistem pemilu yang lebih berkualitas, akuntabel, dan representatif.

C. MITIGASI RISIKO POLITIK**RISIKO PENOLAKAN PUBLIK TERHADAP SISTEM TERTUTUP**

- Masalah:**
- Persepsi publik bahwa sistem tertutup mengurangi hak memilih langsung kandidat.
- Mitigasi:**
- Transparansi penuh daftar calon dan proses seleksi internal partai.
 - Opsi sistem hibrida sebagai jalan tengah.
 - Edukasi publik berbasis manfaat (kualitas vs popularitas).

RISIKO RESISTENSI DARI ELITE PARTAI DAN CALEG BERMODAL

- Masalah:**
- Aktor yang diuntungkan dari sistem terbuka akan menolak perubahan.
- Mitigasi:**
- Skema insentif (misalnya peningkatan bantuan keuangan partai berbasis kaderisasi).
 - Implementasi bertahap (tidak drastis). Koalisi kebijakan antara pemerintah, DPR, dan masyarakat sipil.

RISIKO LEMAHNYA IMPLEMENTASI REGULASI

- Masalah:**
- Regulasi sudah ada tetapi tidak efektif.
- Mitigasi:**
- Digitalisasi sistem pengawasan.
 - Penguatan sanksi yang aplikatif.
 - Audit dan evaluasi berkala berbasis kinerja institusi.

RISIKO LEMAHNYA IMPLEMENTASI REGULASI

- Masalah:**
- Intervensi politik terhadap KPU/Bawaslu.
- Mitigasi:**
- Penguatan independensi kelembagaan.
 - Transparansi proses kerja dan pengambilan keputusan.
 - Pelibatan publik dan media sebagai mekanisme kontrol.

TUJUAN MITIGASI

Meminimalkan hambatan politik dan kelembagaan yang dapat mengganggu reformasi sistem pemilu, melalui pendekatan transparan, inklusif, bertahap, dan berbasis insentif serta penguatan akuntabilitas.

REFERENSI

- Azis, J. K. (2025). From open to closed list: Strengthening legislative performance through electoral system change. *International Journal of Law, Policy and Social Review*, 7(2), 112–116. <https://www.lawjournals.net>
- Fiva, J. H., Izzo, F., & Tukiainen, J. (2024). The gatekeeper's dilemma: Political selection or team effort. *Journal of Public Economics*, 234, 105133. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2024.105133>
- Carozzi, F., Cipullo, D., & Repetto, L. (2024). Powers that be? Political alignment, government formation, and government stability. *Journal of Public Economics*, 230, 105017. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2023.105017>
- Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2023. Jakarta: Lembaran Negara Republik Indonesia.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2018 tentang Bantuan Keuangan Partai Politik. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 1.
- Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) & Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI). (2017). Kajian tentang biaya politik dalam pemilu legislatif. Jakarta: KPK–LIPI.