

DAMPAK PERUBAHAN METODE KONVERSI SUARA TERHADAP PEROLEHAN KURSI, PROPORSIONALITAS, DAN SISTEM KEPARTAIAAN

Tanjung Sulaksono

A. Pendahuluan

Pemilihan Umum (pemilu) merupakan salah satu instrumen demokrasi yang mendasar. Melalui pemilu, manifestasi kedaulatan rakyat dalam bentuk suara pemilih akan ditransformasikan menjadi representasi politik dengan perangkat berupa sistem pemilu yang dipergunakan. Melalui representasi politik itulah pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat bisa terwujud, tanpa keharusan kehadiran secara langsung warga Negara dalam setiap proses politik dan pemerintahan. Melalui pemilu, wakil-wakil rakyat dan pemimpin-pemimpin politik yang akan mengelola proses politik dan pemerintahan tersebut dipilih, sehingga demokrasi tidak sekedar berjalan dalam level normatif, tetapi demokrasi menjadi praksis penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara.

Seorang teoritis demokrasi bernama Schumpeter (1976:260) yang pertama kali melihat demokrasi sebagai sebuah metode politik, sebuah mekanisme untuk memilih pemimpin politik. Tradisi untuk memandang pemilu sebagai prosedur politik ini kemudian diikuti oleh beberapa ilmuwan lain, misalnya Sorensen (20014:19) yang kemudian menempatkan pemilu sebagai salah satu indikator demokrasi dalam perspektifnya. Begitu pentingnya pemilu dalam sebuah Negara demokrasi, sehingga Farrell (1998:2) bahkan mengibaratkan pemilu tersebut sebagaimana roda gigi yang menjamin demokrasi bisa terus berjalan secara layak.

Agar pemilu yang dilaksanakan mampu menghasilkan kualitas representasi yang diharapkan, maka diperlukan sebuah sistem pemilu yang tepat. Dengan sistem pemilu itulah suara (*votes*) yang diperoleh oleh partai politik atau para kandidat akan diterjemahkan ke dalam kursi-kursi (*seats*) dalam suatu badan perwakilan (Farrell, 1998:3). Penggunaan sistem pemilu yang tepat akan berkontribusi secara signifikan dalam menghasilkan pola representasi tertentu sebagaimana yang diidealkan dalam sebuah masyarakat politik. Sistem pemilu juga akan berdampak terhadap pola interaksi antar partai dalam sebuah sistem politik karena pemilu akan menghasilkan distribusi kursi perwakilan politik dalam pola-pola tertentu. Sistem pemilu juga akan berpengaruh terhadap bagaimana corak sistem pemerintahan yang akan dihasilkan.

Di dalam sistem pemilu itulah terdapat metode konversi suara menjadi kursi di lembaga perwakilan. Ada sistem pemilu yang metode konversinya bertujuan untuk menempatkan isu pola komposisi masyarakatnya sebagai ide utama dari model representasi yang diidealkan. Implikasinya, proporsionalitas keterwakilan menjadi satu hal yang benar-benar diupayakan oleh sistem pemilu tersebut melalui rumus atau formula pemilihan tertentu. Namun ada pula sistem pemilu yang tidak ambil pusing dengan pola komposisi atau isu proporsionalitas, karena menempatkan kepentingan masyarakat sebagai ide utama dari representasi politik yang diharapkan. Di dalam sistem pemilu demikian, biasanya tidak diperlukan metode konversi suara yang rumit untuk mengubah suara menjadi kursi.

Masing-masing sistem pemilu tersebut memiliki tujuan berbeda karena dibangun berdasar pada konsepsi atau dasar filosofi yang juga berbeda. Ada sistem pemilu yang berkonsekuensi pada terciptanya sistem kepartaian multi partai, namun ada juga yang menempatkan sistem dua partai sebagai tujuan penyelenggaraan pemilu. Masing-masing sistem itu pada dasarnya memiliki kelemahan dan kelebihan masing-masing. Dengan demikian,

perdebatan yang terjadi seharusnya bukan pada level sistem mana yang lebih baik, akan tetapi pada sistem mana yang lebih tepat untuk sebuah komunitas politik.

Perdebatan tentang sistem pemilu mana yang paling tepat juga sering terjadi di Indonesia. Isu tentang apakah sistem pemilu proporsional ataukah distrik sebagai sistem pemilu yang lebih tepat sering menjadi diskusi hangat terutama tiap menjelang pemilu, baik di dalam maupun di luar parlemen. Di parlemen, isu perubahan sistem pemilu bisa dipastikan selalu terjadi setiap membahas UU pemilu, termasuk dalam pembahasan UU Pemilu pada tahun 2017 lalu. Di luar parlemenpun, muncul juga beberapa ide untuk memperbaiki sistem pemilu di Indonesia terutama yang dimunculkan oleh lembaga-lembaga kajian kepemiluan yang menaruh perhatian terhadap peningkatan kualitas pemilu di Indonesia. Salah satu ide yang relatif memiliki kebaruan misalnya adalah menggabungkan dua sistem pemilu untuk melaksanakan pemilu di Indonesia, yang kemudian dikenal sebagai Sistem Pemilu Paralel (SPP). Ide-ide tadi merupakan sebetulnya upaya dan sumbang saran dari berbagai kalangan peduli pemilu agar beberapa kelemahan sistem proporsional yang sudah sekian lama dipergunakan di Indonesia bisa diperbaiki dengan keunggulan dari sistem distrik, istilah populer di Indonesia untuk menyebut sistem non-proporsional atau Plurality/Majority (PM).

Namun gagasan besar tadi rupanya tidak terakomodasi di parlemen. DPR RI akhirnya memutuskan dalam UU No. 7 tahun 2017 tentang Pemilu bahwa sistem pemilu untuk pemilu DPR tahun 2019 tetap menggunakan sistem pemilu proporsional (Proportional Representation) dengan daftar terbuka, meskipun disertai dengan perubahan metode penghitungan atau konversi suara dibanding UU sebelumnya. Perbedaan metode konversi suara menjadi kursi tersebut adalah pada dipergunakannya metode *highest average* atau rerata tertinggi dengan divisor Sainte Lague (pasal 420 ayat 2), menggantikan metode *largest remainder* atau sisa suara terbanyak dengan kuota Hare yang sudah sangat lama diberlakukan di Indonesia. Tulisan ini mencoba memproyeksikan bagaimana dampak dari perubahan metode konversi suara terhadap perolehan kursi partai, sistem kepartaian dalam konteks jumlah partai efektif di parlemen (*ENPP/Effective Number of Parliamentary Parties*) dan derajat proporsionalitas hasil pemilu.

B. Konsepsi Representasi Politik dan Sistem Pemilu

1. Memaknai Representasi Politik

Makna yang dianggap paling tepat dari terminologi representasi sangat bervariasi. Menurut Ikhsan Darmawan (2017:365-366), kajian tentang representasi politik sejauh ini terbagi ke dalam tiga kelompok. Kelompok pertama adalah kajian yang berfokus pada representasi politik sebagai sebuah konsep dan teori. Dua hal penting yang ditekankan karya-karya dalam kelompok ini, yaitu *pertama* apa dan bagaimana bekerjanya representasi politik dahulu, kini, dan yang akan datang serta bagaimana seharusnya representasi politik didefinisikan.

Kelompok *kedua* adalah kajian yang mencoba melihat kaitan antara representasi politik dengan aspek lain, seperti demokrasi, sistem pemilu, *state feminism*, dan lain sebagainya. Rosema dan kawan-kawan (2011) misalnya, mengulas tentang representasi politik sebagai wujud dari bagaimana demokrasi bekerja di masyarakat modern saat ini. Ezrow (2010), mengulas tentang hubungan representasi politik antara partai politik dan warga negara yang berbeda dalam berbagai tipe partai politik. Senada dengan Ezrow, Tremblay (2008) mencoba melihat kaitan antara sistem pemilu dengan representasi politik, lebih khusus representasi politik perempuan. Sementara Lovenduski (2005) mencoba menawarkan kaitan antara *state feminism* dengan representasi politik perempuan di mana *state feminism* dianggap dapat meningkatkan representasi politik perempuan.

Kelompok ketiga ialah kajian yang menekankan pada sikap kritis terhadap representasi politik dalam tataran praktik. Bishin (2009) mengkritik studi-studi representasi politik selama ini yang hanya berfokus pada mayoritas semata, sementara minoritas tidak mendapat perhatian dengan menggunakan studi kasus di Amerika Serikat. Sejalan dengan Bishin, Grill (2007), yang menggunakan istilah krisis representasi melihat persoalan-persoalan yang terjadi di *Congress* Amerika Serikat di tahun 1990, 1994, 1998, 2000, dan 2006 sebagai bagian dari hilangnya publik dalam hubungan representasi politik antara parlemen dan publik Amerika Serikat. Haskell (2001) bahkan masuk lebih jauh ke pertanyaan kritis apakah kondisi saat ini - di mana ada persoalan dalam *representative government* saat ini dan saat yang sama terdapat kemajuan dalam teknologi untuk warga negara berpartisipasi - menyebabkan perlunya demokrasi langsung menggantikan *representative government*.

Karena berupaya menghubungkan konsepsi representasi dengan pemilu, maka pandangan yang kedua yang lebih tepat untuk dielaborasi lebih lanjut dalam tulisan ini. McLean (1991) serta Reeve dan Ware (1992) menjelaskan bahwa perbedaan utama dalam konsep representasi sebenarnya terletak pada konsepsi representasi *microcosmos* dan konsepsi representasi *principal-agent*. Konsepsi *microcosmos* diasosiasikan sebagai proponent sistem pemilu proporsional, sementara konsepsi *principal-agent* dianggap sebagai pendukung dari sistem pemilu non-proporsional.

Salah satu eksponen klasik dari pandangan *microcosmos* tersebut adalah John Adams, salah seorang founding father Amerika Serikat. Menurutnya, parlemen seharusnya merupakan potret yang persis, meskipun dalam bentuk miniatur, dari masyarakat secara luas, dalam hal berfikir, merasa, berargumen, dan bertindak (McLean, 1991:1973). Farrell mencontohkan bahwa dalam sebuah masyarakat yang terdiri dari laki dan perempuan dengan rasio 50:50; desa dan kota 30:70; kelas menengah dan kelas pekerja 40:60 maka masyarakat tersebut harus memilih anggota-anggota parlemen yang merepresentasikan rasio tersebut. Dengan kata lain, parlemen merupakan sampel representatif dari populasi. Tentu saja tidak mungkin untuk mencapai proporsi representasi secara sempurna, namun tujuannya adalah mencapai sedekat mungkin sampel representatif tersebut. (Farrell, 1997:6). Itulah sebabnya konsepsi *microcosmos* inilah yang menjadi landasan aliran sistem pemilu proporsional.

Jika menurut konsepsi *microcosmos* yang penting adalah komposisi dari parlemen, maka konsepsi *principal-agent* berpendapat lain. Menurut konsepsi ini keputusan dari parlemenlah yang dianggap penting. Basis konsepsi *principal-agent* adalah pada catatan bahwa seseorang akan bertindak atas nama yang lain. Wakil rakyat dipilih oleh rakyat untuk merepresentasikan kepentingan mereka. Dalam hal ini meskipun wakil-wakil rakyat terpilih tidak secara statistik menggambarkan komposisi masyarakat yang diwakilinya, hal tersebut tidak terlalu penting. Yang lebih penting adalah bahwa wakil-wakil rakyat terpilih harus bertindak secara layak demi kepentingan warga Negara, sehingga isu komposisi menjadi hal yang kurang penting dibanding kualitas keputusan yang dibuat. Itulah yang mengakibatkan konsepsi ini dianggap mendukung aliran pemilu non-proporsional atau *plurality/majority*.

Menurut McLean (1991:175) pada sistem pemilu beraliran proporsional yang dipentingkan adalah komposisi dari parlemen, sementara aliran non-proporsional mementingkan keputusan dari parlemen. McLean kemudian melanjutkan bahwa ada sistem pemilu yang nampaknya akan berasosiasi dengan derajat stabilitas pemerintahan yang lebih tinggi, sementara ada sistem pemilu yang berupaya mempromosikan partai-partai kecil. Sistem pemilu proporsional akan berpotensi menciptakan sistem multi partai karena partai-partai kecil masih memiliki kemungkinan yang cukup besar untuk bisa terwakili di parlemen. Sementara sistem

non-proporsional cenderung akan menghasilkan *two party system* karena kursi hanya akan terdistribusi secara signifikan ke dua partai besar yang ada di parlemen sehingga memperbesar kemungkinan munculnya pemerintahan tunggal, yang nanti diharapkan dapat memunculkan stabilitas pemerintahan.

Meskipun demikian, tidak mungkin untuk menarik suatu kesimpulan bahwa satu sistem pemilu lebih baik dibanding sistem yang lain. Setiap lingkungan pemilihan mempunyai faktor-faktor yang berbeda untuk diperhitungkan dan setiap Negara pasti mempunyai prioritas berbeda di antara tujuan-tujuan yang sama-sama diharapkan. Setiap jenis sistem pemilihan mempunyai keuntungan atau kerugian umum tertentu, yang bisa atau tidak bisa terwujud pada setiap lingkungan tertentu. Sebagai contoh, sistem pluralitas/mayoritas (*plurality/majority system*), terutama yang bekerja dengan distrik pemilihan berwakil tunggal, secara umum diasosiasikan dengan beberapa hal berikut, yaitu: 1) lebih memungkinkan bagi terwujudnya suatu pemerintah yang akuntabel dan responsif sebagai akibat adanya hubungan langsung antara pemilih dengan wakil; 2) mengarahkan sistem kepartaian menjadi sedikit partai yang berbasis luas; dan terakhir; 3) menghasilkan pemerintah yang lebih kuat karena lebih sedikit partai yang efektif sehingga berarti semakin kecil keperluan membentuk koalisi sesudah pemilihan. Sementara itu sistem representasi proporsional pada umumnya dianggap berkaitan dengan beberapa hal sebagai berikut: 1) memungkinkan *power sharing* (sama-sama mendapat bagian dalam kekuasaan); 2) menghasilkan lebih banyak partai yang efektif, sehingga memungkinkan beragam pandangan diwakili dalam institusi-institusi parlementer; dan 3) diyakini sebagai penyebab pemerintah kurang akuntabel dan kurang stabil (Wall & Salih, 2007:8).

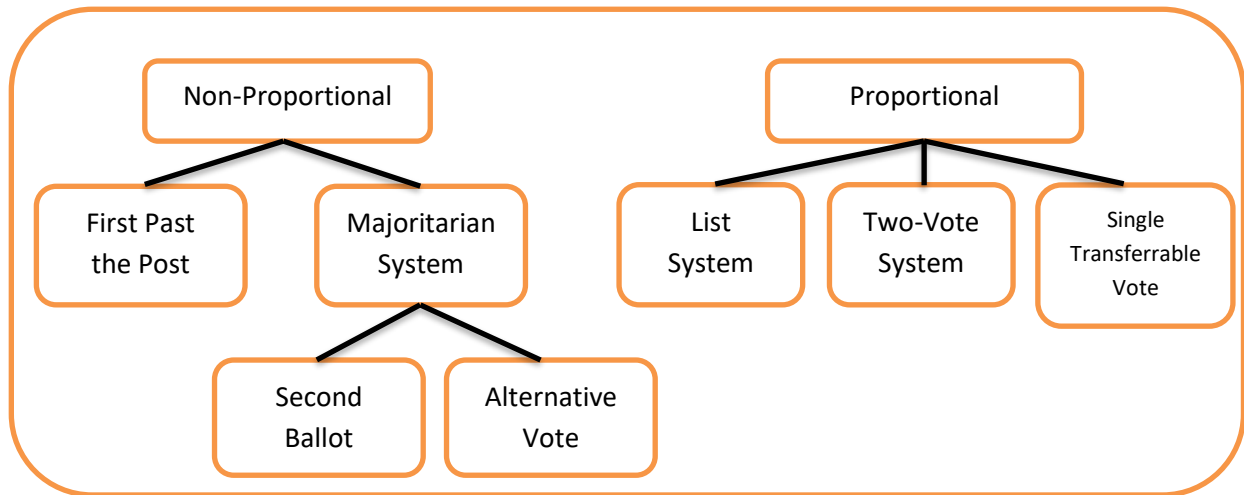
2. Sistem Pemilu dan Varian-Variannya

Ada beragam definisi tentang sistem pemilu, dan ada beragam cara untuk mengklasifikasi sistem-sistem pemilu tersebut. Farrell (1998:5) misalnya, mendefinisikan sistem pemilu sebagai berikut: *Electoral systems determine the means by which votes are translated into seats in the process of electing politicians into office*. Farrell selanjutnya menjelaskan bahwa paling tidak ada empat elemen utama dari suatu sistem pemilu, yaitu: *how citizens vote, the style of ballot paper, the method of counting, dan the final determination of who is elected*.

Senada dengan Farrell, Reynolds dkk. (2016:5) mendefinisikan sistem pemilu sebagai berikut: Sistem pemilu mengkonversi perolehan suara dalam sebuah pemilihan umum menjadi kursi-kursi yang dimenangkan oleh partai dan kandidat. Variabel-variabel kuncinya menurut Reynolds dkk. adalah formula pemilu yang digunakan dan rumusan matematis apa yang dipakai untuk memperhitungkan alokasi kursi, struktur pemungutan suara dan besaran daerah pemilihan.

Farrell (1998:4) mengklasifikasikan sistem pemilu ke dalam dua aliran, yaitu proporsional dan non-proporsional, dan dari masing-masing aliran sistem pemilu tersebut pada akhirnya akan menghasilkan lima tipe utama sistem pemilu; aliran non-proporsional memiliki dua varian yaitu FPTP (First Past the Post) dan Majoritarian System, sementara aliran proporsional memiliki tiga varian meliputi List System, Two Vote System, dan STV (Single Transferrable Vote) sebagaimana yang ditampilkan melalui gambar bawah ini:

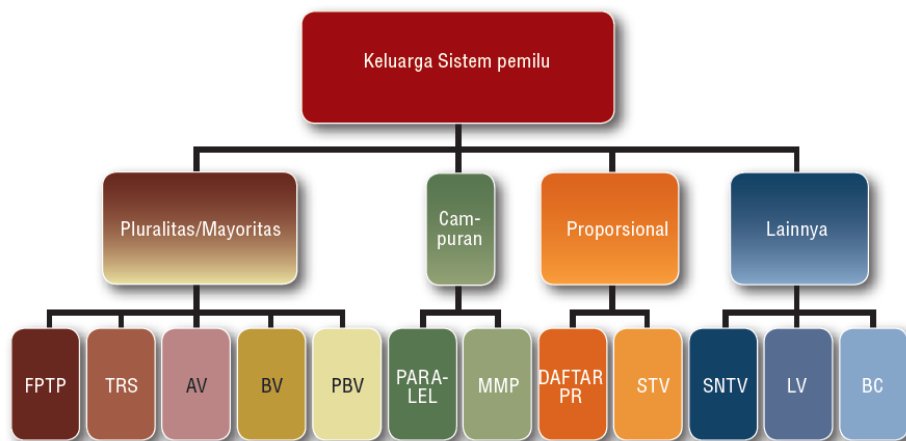
Gambar 1 Lima Tipe Utama Sistem Pemilu versi Farrell



Sumber: (Farrell, 1998:4)

Sementara itu Andrew Reynolds dan kawan-kawan (2016:30) membuat pembagian keluarga sistem pemilu yang berbeda dengan Farrell, meskipun esensinya tidak jauh berbeda dengan yang sudah ditampilkan oleh Farrell sebelumnya. Dalam bagan yang mereka buat, Reynolds dan kawan-kawan membagi keluarga sistem pemilu ke dalam empat aliran, meliputi sistem pluralitas/mayoritas, sistem proporsional, sistem campuran, dan sistem lain-lain, sebagaimana bisa dilihat dalam gambar berikut ini.

Gambar 2. Keluarga Sistem Pemilu versi Reynolds dkk



Sumber: (Reynolds, 2016:30)

Dalam bagan di atas, Reynolds menggunakan istilah sistem pluralitas/mayoritas untuk menggantikan istilah non-proporsional yang dipergunakan oleh Farrell. Selain itu varian dari masing-masing aliran terlihat lebih rinci dibanding dengan lima tipe sistem pemilu utama versi Farrell. Sebagai contoh, aliran pluralitas/mayoritas yang dalam skema Farrell hanya terbagi menjadi dua varian yaitu FPTP (*First Past the Post*) dan majoritarian, dalam skema Reynolds

dkk terbagi ke dalam 5 varian meliputi FPTP (*First Past the Post*), TRS (*Two Round System*), AV (*Alternative Vote*), BV (*Block Vote*), dan PBV (*Party Block Vote*).

Dalam skema Farrell (2008), sistem proporsional terbagi ke dalam tiga varian, meliputi *the List System*, *Two-Vote* dan *Single Transferrable Vote*, sementara dalam skema Reynolds dkk. (2016) sistem proporsional hanya terbagi ke dalam dua varian, yaitu sistem daftar (*the List System*) dan STV (*Single Transferrable Vote*). Hal ini dikarenakan varian *Two Vote* yang dalam klasifikasi Reynolds disebut MMP (*Mixed Member Proportional*) oleh Reynolds dimasukkan ke dalam kaategori sistem campuran (*Mixed System*). Sebagai hasilnya, dalam sistem campuran ini ada dua varian di dalamnya, yaitu sistem pemilu parallel dan sistem pemilu MMP. Yang menarik, Reynolds menemukan ada beberapa sistem yang tidak bisa dikategorikan ke dalam ketiga sistem sebelumnya, sehingga memasukkannya ke dalam varian lain-lain, yaitu SNTV (*Single non-Transferrable Vote*), LV (*Limited Vote*), dan BC (*Borda Count*). Tulisan ini hanya akan memberikan perhatian terhadap dua keluarga utama sistem pemilu yaitu non-proporsional (pulariltas/mayoritas) dan sistem proporsional (PR) karena fitur-fitur utama sistem pemilu secara umum sudah terakomodasi dalam kedua aliran utama tersebut.

2.1. Pengertian dan Varian-Varian Sistem Non-Proporsional

Prinsip sistem non-proporsional atau disebut juga sistem pluralitas/mayoritas relatif sederhana. Sistem ini, karena tidak berorientasi pada hasil yang proporsional, maka tidak memerlukan formula pemilihan yang rumit dalam penghitungannya. Setelah pada pemilih memberikan suara dan dihitung jumlah seluruhnya, maka para kandidat atau partai-partai dengan suara terbanyak dinyatakan sebagai pemenang. Meskipun demikian, dalam praktiknya sistem tersebut cukup beragam variannya, meliputi *First Past The Post* (FPTP), *Block Vote* (BV), *Party Block Vote* (PBV), *Alternative Vote* (AV), dan *Two- Round System* (TRS).

First Past The Post adalah bentuk paling sederhana dari sistem pluralitas/mayoritas. Sistem ini menggunakan daerah pemilihan berwakil tunggal dan pemungutan suara yang berorientasi pada kandidat, bukan pada partai politik. Dalam kartu suara tertera nama-nama kandidat yang diusulkan dan tugas pemilih adalah memberi suara dengan cara memberi tanda pada satu di antara nama-nama tersebut. Kandidat yang menang di suatu daerah pemilihan atau distrik adalah orang yang meraih suara terbanyak, meskipun hanya selisih satu suara dengan kandidat yang lain. Sehingga menurut teori, seseorang bisa saja terpilih cukup hanya dengan memenangkan dua suara saja, dengan catatan jika tiap-tiap kandidat yang lainnya hanya mendapat satu suara.

Block Vote adalah penggunaan sistem FPTP di daerah pemilihan berwakil majemuk. Para pemilih mempunyai suara sebanyak kursi yang harus diisi di daerah pemilihan mereka, dan biasanya mereka bebas memilih kandidat-kandidat perorangan tanpa memandang afiliasi partai. Dalam kebanyakan sistem BV mereka bisa menggunakan sebanyak, atau sesedikit, suara yang mereka kehendaki. *Block Vote* lazim dipakai di negara-negara dengan partai-partai politik yang lemah atau tidak ada partai sama sekali.

Dalam sistem *Party Block Vote*, dikenal adanya daerah pemilihan berwakil majemuk seperti di *Block Vote*. Hanya saja, pemilih mempunyai satu suara, dan memilih daftar kandidat dari partai, bukan memilih perorangan. Partai yang meraih suara terbanyak mendapatkan semua kursi di suatu distrik, dan seluruh daftar kandidat dipilih sebagaimana yang diharapkan. Seperti dalam FPTP, dalam PBV tidak ada syarat bahwa pemenang harus meraih mayoritas absolut suara.

Alternative Vote biasanya diselenggarakan di daerah pemilihan dengan satu wakil, seperti dalam sistem FPTP. Namun, AV memberi pemilih lebih banyak opsi daripada FPTP ketika menandai surat suara mereka. Bukan hanya menunjukkan kandidat-kandidat pilihan mereka, dalam sistem AV pemilih mengurutkan para kandidat sesuai preferensi pilihan mereka. Sistem ini memungkinkan pemilih mengungkapkan preferensinya di antara para kandidat, bukan sekadar pilihan pertamanya. Oleh karena itulah sistem ini sering disebut “pemungutan suara preferensial” di negara-negara yang menggunakannya. AV juga berbeda dari FPTP dalam cara penghitungan suara. Seperti FPTP atau TRS, seorang kandidat yang meraih mayoritas absolut suara (50 persen plus 1) langsung dinyatakan terpilih. Meski begitu, jika tidak ada kandidat yang mendapatkan mayoritas absolut, kandidat dalam sistem AV dengan jumlah preferensi pertama paling sedikit akan “disisihkan” dari penghitungan, dan surat suaranya diperiksa untuk preferensi yang kedua. Proses ini berulang hingga menyisakan satu kandidat yang mendapat mayoritas absolut, sehingga baik dalam skema Farrell maupun Reynolds dkk., AV adalah sebuah sistem mayoritas.

Two-Round System (TRS) atau sistem dua putaran untuk mendapatkan pemenang dengan perolehan suara mayoritas mutlak, yaitu 50% + 1. Putaran pertama dilakukan sama seperti pemilihan FPTP. Seorang kandidat atau partai yang menerima proporsi suara mayoritas (50% +1) langsung dinyatakan terpilih, tanpa memerlukan pemungutan suara kedua. Namun jika tidak ada kandidat atau partai yang mendapatkan sebuah mayoritas absolut, maka pemungutan suara putaran kedua diselenggarakan dan pemenang dalam putaran ini dinyatakan terpilih.

2.2. Pengertian dan Varian-Varian Sistem Proporsional

Penjelasan rasional yang mendasari sistem Proportional Representation (PR) adalah proses mengkonversi proporsi suara partai menjadi proporsi kursi di lembaga legislatif. Menurut Farrell ada tiga varian sistem ini yaitu sistem daftar (The List System), STV, dan MMP. Adapun dalam klasifikasi Reynolds sistem proporsional ini hanya memiliki dua tipe utama sistem, yaitu sistem Daftar PR (List System) dan *Single Transferable Vote* (STV). MMP dimasukkan oleh Reynolds ke dalam sistem campuran.

Secara umum PR mensyaratkan penggunaan daerah pemilihan berwakil banyak. Tidak mungkin mendapatkan hasil yang proporsional apabila dalam satu daerah pemilihan hanya ada satu kursi. Prinsipnya, semakin luas daerah pemilihannya, maka akan semakin proporsional hasilnya (Farrell, 1998). Oleh karena itu, di Israel dan Belanda, seluruh negara dihitung sebagai satu daerah pemilihan. Di Argentina atau Portugal, daerah-daerah pemilihan didasarkan pada provinsi. Sementara di Indonesia basis penetapan daerah pemilihan untuk DPR RI adalah provinsi atau bagian dari provinsi. Jumlah dapil ini bisa mengalami perubahan. Sebagai gambaran, pada pemilu 2014 jumlah dapilnya 77, sementara pada pemilu 2019 jumlah dapil mencapai 80. Penambahan jumlah dapil ini tidak lepas dari penambahan kursi DPR dari 560 pada pemilu sebelumnya menjadi 575 pada pemilu 2019 mendatang.

Dalam bentuknya yang paling sederhana, daftar PR (The List System) partai-partai yang berkompetisi menyodorkan sebuah daftar kandidat kepada pemilih di tiap-tiap daerah pemilihan berwakil majemuk. Para pemilih memberikan suara untuk sebuah partai, dan partai-partai memperoleh kursi sesuai proporsi keseluruhan porsi mereka dalam perolehan suara di daerah pemilihan. Para kandidat yang menang diambil dari daftar sesuai urutan mereka dalam daftar. Secara umum dikenal dua metode dalam sistem daftar ini dalam menentukan perolehan kursi, yaitu metode *largest remainder* (sisa suara terbanyak) dan metode *highest average* (rerata tertinggi).

Prinsip *Single Transferrable Vote* (STV) ditemukan secara terpisah pada abad ke-19 oleh Thomas Hare di Inggris dan Carl Andr e di Denmark. STV adalah sebuah sistem preferensial di mana pemilih menyusun peringkat para kandidat di daerah pemilihan berwakil majemuk dan para kandidat yang melampaui kuota suara preferensi pertama yang ditentukan langsung dinyatakan terpilih. Dalam penghitungan-penghitungan suara selanjutnya, suara didistribusikan dari kandidat yang perolehan suaranya paling sedikit tersingkir, dan surplus suara dari kuota didistribusikan kembali dari para kandidat yang lolos, hingga kandidat-kandidat yang memadai dinyatakan terpilih. STV menggunakan daerah pemilihan berwakil majemuk, dan pemilih mengurutkan para kandidat sesuai preferensi dalam surat suara sama seperti dalam sistem *Alternative Vote*.

2.3. Memahami Bekerjanya The List System (Sistem Daftar)

Karena akan membahas konversi suara di dalam pemilu legislatif di Indonesia, maka pembahasan tentang konversi suara dalam tulisan ini akan dibatasi pada sistem daftar (*the list system*) saja. Hal ini dilakukan karena dalam pemilihan anggota DPR sistem inilah yang digunakan sejak pemilu pertama dilaksanakan di Indonesia, yaitu tahun 1955. Pemilu Orde Baru mulai tahun 1971, 1977, 1982, 1987, 1992, dan 1997 juga memakai sistem ini. Demikian pula pemilu-pemilu pada masa reformasi mulai tahun 1999, 2004, 2014 hingga pemilu 2019 mendatang, sistem ini juga masih akan dipergunakan, meskipun dalam pelaksanaannya ada beberapa perubahan dari tahun ke tahun.

Ada satu point yang perlu diingat, bahwa tidak ada The List System of PR yang bersifat tunggal. Ada banyak sekali varian dari sistem ini, sehingga yang akan dibahas dalam tulisan ini adalah yang paling umum digunakan. Prinsip utama sistem ini cukup sederhana. Setiap partai membuat daftar nama-nama kandidat di tiap *constituency* (daerah pemilihan) yang jumlahnya tergantung berapa anggota parlemen yang akan dihasilkan dari konstituensi tersebut. Dalam bentuknya yang paling dasar, *voter* memilih partai, bukan kandidat. Proporsi suara yang didapatkan tiap partai akan menentukan berapa kursi yang didupakannya.

Asal mula sistem pemilu ini secara khusus seringkali dikaitkan dengan empat orang, yaitu Thomas Hare (England), Victor d'Hondt (Belgium), Eduard Hagenbach-Bischoff (Switzerland) dan A. Sainte-Lague (Perancis). Oleh karena itu kita bisa lihat bahwa beberapa rumus penghitungan dalam sistem ini juga akan menggunakan nama-nama mereka. Dalam penerapannya, dikenal beberapa variasi tipe dari PR List System ini. Point mendasar dari perbedaan atau variasi yang muncul tersebut adalah pada serangkaian metode yang akan menentukan alokasi kursi dengan cara substraksi (pengurangan), dan yang lainnya dengan cara divisi (pembagian).

Cara substraksi atau pengurangan disebut sebagai metode *the largest remainders*. Metode *the largest remainders* ini bekerja berdasarkan penggunaan *electoral quota* atau kuota pemilihan. Beberapa *electoral quota* yang seringkali digunakan antara lain Hare quota, Droop Quota, dan Imperiali quota. Sementara cara penghitungan berdasarkan divisi atau pembagian secara teknis disebut sebagai metode *the highest average*. Ada dua varian teknis yang sering digunakan dalam metode *highest average ini*, yaitu metode d'Hondt (di AS disebut sebagai metode Jefferson) dan metode Sainte-Lague, baik yang murni maupun yang dimodifikasi, yang digunakan di hampir semua negara Skandinavia (Farrell, 1998).

Sistem *the largest remainder* ini digunakan di Austria, Belgia, Denmark, Yunani, dan Iceland. Fitur utama dari sistem *largest remainder* yang di AS disebut sebagai metode Hamilton ini adalah adanya kuota pemilihan atau Bilangan Pembagi Pemilih. Proses pemilihan dalam

sistem ini terjadi dalam dua tahap. Pada tahap pertama, partai yang telah melewati kuota yang ditetapkan akan secara otomatis mendapatkan kursi, dan kuota tersebut kemudian akan dikurangkan dari jumlah perolehan suara total masing-masing partai yg mendapat kursi. Dalam tahap kedua, partai-partai yang memiliki sisa suara terbanyak - itulah mengapa metode ini disebut sebagai *the largest remainder* - akan diberikan sisa kursi yang belum terbagi pada penghitungan tahap pertama. Ilustrasi bekerjanya sistem ini dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 1. Contoh Hipotetik Bekerjanya Sistem Largest Remainder dengan kuota Hare

Partai	First Round Votes	Hare Quota	Seats	Second Round Remainder	Seats	Total Seats
A	360	200	1	160	1	2
B	310	200	1	110	0	1
C	150	-	0	150	1	1
D	120	-	0	120	1	1
E	120	-	0	60	0	0

Keterangan: total valid vote: 1000; jumlah kursi (seats): 5; BPP/kuota: $1000/5 = 200$

Sumber: dimodifikasi dari Farrell, 1998:63)

Metode *largest remainder* ini cenderung disukai partai-partai kecil, terutama ketika kuota yang digunakan adalah *Hare Quota* sebagai formula penghitungan suaranya, yang secara simpel membagi total *votes* dengan jumlah kursi. Namun ketika kuota yang dipergunakan berbeda, maka hal tersebut relatif akan lebih menyulitkan partai-partai kecil untuk mendapatkan kursi.

Metode yang kedua adalah metode *the highest average*. Metode ini lebih umum dipakai di Eropa dibanding *the largest remainders*. Sistem ini tidak menggunakan kuota, tetapi memakai metode pembagian (*division*). Suara dari tiap partai dibagi dengan serangkaian bilangan pembagi (*divisor*) untuk menghasilkan suatu suara rata-rata. Partai dengan rata-rata tertinggi dalam tiap tahap pembagian akan mendapatkan kursi, dan proses itu berlanjut hingga kursi terbagi habis.

Dua tipe utama bilangan pembagi dalam metode ini adalah d'Hondt system & modified Sainte-Lague System. Sebelumnya, divisor (bilangan pembagi) Sainte Lague yang asli juga sempat diperkenalkan, tetapi hasilnya justru terlalu proporsional sehingga diperkenalkanlah bilangan pembagi *modified Sainte Lague*. D'Hondt system terdiri atas bilangan: 1;2;3;4;dst. Sainte Lague terdiri atas 1;3;5;7; Sementara bilangan pembagi dalam modified sainte-lague system adalah 1,4; 3; 5; 7; dst. (Farrell, 1998). Ilustrasi bekerjanya metode ini dapat dilihat pada tabel di bawah ini:

Tabel 2. Contoh Hipotetik Bekerjanya Sistem Highest Average dengan divisor D'Hondt

	Partai				
	A	B	C	D	E
Base number (suara yang diperoleh)	360	310	150	120	60
1 st rank (base number : 1)	360 1 st seat	310 2 nd seat	150 5 th seat	120	60
2 nd rank (base number : 2)	180 3 rd seat	155 4 th seat	75	60	30
3 rd rank (base number : 3)	120	103	50	40	20
Kursi yang dimenangkan	2	2	1	0	0

Keterangan: total suara valid (votes): 1000; jumlah kursi (seats): 5; angka di sebelah hasil pembagian menunjukkan urutan kursi. Sumber: (Farrell, 1998:67)

Selain formula pemilihan sebagaimana yang dijelaskan di atas, *ballot structure* juga merupakan aspek yang sangat penting dalam *PR list system* karena dasar sistem ini adalah memilih partai, bukan pada kandidat. Oleh karena itu harus ada cara untuk menentukan alokasi kursi di antara kandidat yang diusung partai. Artinya, setelah didapatkan berapa perolehan kursi tiap partai, maka langkah selanjutnya adalah menentukan kepada siapa kursi tersebut akan dialokasikan. Secara umum dikenal dua mekanisme utk mengalokasikan kursi ke kandidat yg diusung partai. Dua mekanisme tersebut adalah *closed list* dan *open list*. Dalam *closed list*, partai di suatu daerah pemilihan menaruh sejumlah kandidatnya (tergantung berapa kursi yang diperebutkan) dalam urutan-urutan yang ditentukan oleh partai. Nomorurut itulah yang akan mempengaruhi siapa yang dapat kursi, siapa yang tidak. Di sini, *voters* hanya berhak memberikan suara kepada partai, bukan kepada kandidat.

Dalam *closed list system*, partai memiliki kekuasaan yang sangat besar untuk menentukan siapa yang terpilih. Dengan sistem ini maka partai/elit partai dapat memaksimalkan kesempatan dalam menentukan siapa kandidat yang paling disukai. Partai/elit partai juga dapat meningkatkan proporsi perempuan dalam parlemen, atau memaksimalkan proporsi etnis minoritas tertentu. Sementara dalam *open list system*, siapa yang berhak mendapat kursi tidak ditentukan oleh urutan yang dibuat partai. Tetapi alokasi kursi pada kandidat ditentukan oleh suara terbanyak yang diperoleh masing-masing kandidat itu sendiri.

Meskipun ada beberapa keuntungan, tetapi dalam *closed list* masyarakat tidak punya akses secara langsung untuk menentukan siapa kandidat yang mendapat kursi. Masyarakat biasanya juga terlepas dari mekanisme internal partai dalam menentukan urutan-urutan nominasi, karena hal ini menjadi *privilege* dari para elit partai. Dalam *open list system*, kewenangan partai untuk meentukan siapa yang berhak mendapat kursi lebih kecil dibanding PR List dengan *closed list system*. Meskipun demikian, partai masih berwenang dalam tentukan siapa yang berhak jadi kandidat dan siapa yang tidak berhak maju dalam pemilihan. Karena otoritas partai dalam menentukan kandidat terpilih kecil, maka partai tidak dapat memaksimalkan kebijakan-kebijakannya sebagaimana dalam *closed list system*.

C. Penggunaan The List System dan Metode Konversi Suara di Indonesia

C.1. The List System of PR: Sistem Pemilu Sepanjang Masa

Hegemoni sistem pemilu proporsional terutama sistem daftar sangat terasa dalam sejarah pemilu-pemilu di Indonesia, mulai dari pemilu pertama 1955, enam kali pemilu di masa Orde Baru, hingga pemilu era reformasi. Hal ini berakibat pemilu proporsional seringkali dianggap

sebagai satu-satunya sistem pemilu yang paling cocok bagi Indonesia, sehingga upaya untuk mencari sistem pemilu selain PR kurang berkembang. (Nurhasyim, 2014:150)

Kondisi di atas terjadi karena sistem proporsional di Indonesia diibaratkan sudah *given*. Dibanding efektivitas sistem pluralitas/mayoritas, proporsionalitas bersifat lebih ramah keragaman identitas politik Indonesia yang bersifat *given* tadi. Bisa disimpulkan, jika ada yang menginginkan sistem pluralitas/mayoritas diterapkan di Indonesia, maka pihak tersebut berarti antikeragaman. Pengalaman panjang beserta keragaman Indonesia itu membuat banyak orang yang kemudian menyimpulkan bahwa sistem pemilu ideal Indonesia adalah sistem proporsional. (Sadikin, 2016).

Sebenarnya dari waktu ke waktu kritik atas kelemahan PR telah banyak dikemukakan oleh berbagai kajian dan diskusi para penggiat dan pemerhati pemilu baik dari kalangan akademisi maupun organisasi non-pemerintah. Salah satu di antara kritik-kritik tersebut adalah bahwa praktik PR selama puluhan tahun di Indonesia telah menimbulkan sejumlah paradoks, antara lain kualitas dan akuntabilitas anggota dewan hasil pemilu yang rendah.

Di era transisi demokrasi, kombinasi antara PR dengan sistem multipartai menimbulkan gejala laten, yaitu tidak adanya partai mayoritas di parlemen. Pemilu dianggap bertanggungjawab melahirkan konvergensi, kerentanan, dan kerapuhan sistem politik karena PR gagal melahirkan partai mayoritas untuk memerintah. PR juga gagal mendorong lahirnya komposisi multipartai moderat yang dianggap ideal bagi Indonesia. Pemilu justru menghasilkan partai tanpa dukungan yang besar di parlemen untuk membangun pemerintahan. Yang lebih parah, kombinasi PR dengan sistem multipartai yang meluas telah mendorong menjamurnya politik transaksional, sebuah hubungan calon-calon anggota legislatif dengan konstituen yang didominasi oleh pola barter, *vote-buying*, *electoral fraud*, dan semua cara jalan pintas lainnya agar dapat terpilih sebagai anggota legislatif. (Nurhasyim, 2014:150).

Berbagai usulan perbaikan sistem pemilu biasanya kandas hanya pada level kajian atau publikasi ilmiah. Hal ini karena DPR, lembaga yang berwenang menentukan sistem pemilu nampaknya masih menikmati penggunaan sistem proporsional, terutama sistem daftar (*list system*) daripada harus mengakomodasi usulan-usulan para pakar pemilu dan menerapkan suatu sistem pemilu yang baru. Meskipun belum berhasil mendesak perubahan yang signifikan, akan tetapi ada hal yang baru dalam sistem pemilu pada pemilu 2019 nanti yang diamanatkan dalam UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilu. Tidak hanya perubahan dalam hal jumlah dapil DPR RI dari 77 menjadi 80 dan jumlah anggota DPR RI dari 560 menjadi 575, akan tetapi ada satu perubahan yang lebih mendasar, yaitu terjadinya perubahan metode penghitungan suara dari praktik penggunaan metode *largest remainder* dengan kuota Hare selama menjadi *highest average* dengan *divisor* Sainte-Lague. Kuota Hare sendiri mulai diperkenalkan di Indonesia sejak berlakunya UU No. 27 Tahun 1948 tentang Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemilihan Anggota-Anggautanya dan relatif tidak berubah hingga UU No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD (Maharddhika, 2017).

Metode penghitungan suara merupakan variabel utama dari sistem pemilu yang bertugas untuk mengkonversi suara menjadi kursi. Metode penghitungan suara paling tidak berpengaruh pada tiga hal: derajat proporsionalitas suara, jumlah perolehan kursi partai politik, dan sistem kepartaian. Meskipun terkesan sangat teknis-matematis, pilihan terhadap metode penghitungan suara menjadi arena keberlangsungan hidup partai politik dalam negara demokrasi (www.perludem.org, 2016).

Sebagaimana dijelaskan dalam bagian sebelumnya, dalam sistem pemilu sistem daftar (*list system*) terdapat dua rumpun metode penghitungan suara, yaitu metode Largest Remainder

yang berdasar pada kuota atau Bilangan Pembagi Pemilih dan metode Highest Average yang berdasar pada divisor. Pada rumpun metode penghitungan kuota terdapat minimal dua teknik penghitungan suara yakni Kuota Hare dan Kuota Droop. Kuota Hare merupakan salah satu teknik penghitungan suara yang sudah tidak asing di Indonesia karena metode ini paling sering digunakan dari pemilu ke pemilu.

C.2. Metode Konversi dan Perolehan Kursi Partai

Perkumpulan Untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem) mencoba melakukan simulasi penghitungan ulang perolehan suara partai politik hasil perolehan suara pada Pemilu 2014 menggunakan lima metode konversi suara menjadi kursi. Tujuan dari simulasi tersebut adalah *pertama*, untuk mengetahui sejauh mana perbedaan kursi yang diperoleh masing-masing partai. *Kedua*, bentuk sistem kepartaian yang di lihat dari indeks *effective numbers of parliamentary party* (ENPP). *Ketiga*, tingkat disproposionalitas suara yang diukur dari indeks Least Squares Indices. (www.perludem.org, 2016).

Simulasi pertama menggunakan teknik penghitungan *Largest Remainder* dengan Kuota Hare atau yang sebelum pemilu 2019 dipergunakan untuk memilih anggota DPR. Simulasi kedua menggunakan teknik penghitungan *Largest Remainder* dengan Kuota Droop. Perbedaan utama dari model penghitungan ini dengan Kuota Hare ialah adanya rumus hitung untuk mencari bilangan pembagi pemilih dengan menambah angka satu dari alokasi kursi yang tersedia dalam satu daerah pemilihan. Simulasi ketiga menggunakan Highest Average dengan Divisor D'Hondt. Simulasi keempat menggunakan *Highest Average* dengan Divisor Sainte Lague, dan simulasi kelima menggunakan metode *Highest Average* dengan Divisor Sainte Lague Modifikasi. Perbedaan masing-masing metode *Highest Average* adalah terletak pada rangkaian bilangan pembaginya atau disebut sebagai divisor. Hasil simulasi penggunaan kelima sistem pemilu tersebut bisa dilihat dalam tabel di bawah ini.

Tabel 3. Simulasi Penghitungan Kursi dengan Varian Sistem PR

No.	Partai	Votes	Perolehan Kursi					
			Pemilu 2014	LR kuota Hare	LR kuota Droop	HA divisor D'Hondt	HA divisor Sainte Lague	HA divisor Modified Sainte Lague
1.	Nasdem	8412949	36	36	22	25	36	28
2.	PKB	11292151	47	47	56	46	46	46
3.	PKS	8455614	40	40	29	30	38	32
4.	PDIP	23673018	109	109	141	137	110	126
5.	Golkar	18424715	91	91	93	118	95	111
6.	Gerindra	14750043	73	73	92	78	71	83
7.	Demokrat	12724509	61	61	57	59	62	59
8.	PAN	9459415	48	48	33	33	45	35
9.	PPP	8152957	39	39	23	25	40	27
10.	Hanura	6575391	16	16	14	9	17	13
11.	PBB	1822908	0	0	0	0	0	0
12.	PKPI	1142067	0	0	0	0	0	0

Keterangan: LR: Largest Remainder; HA: Highest Average

Sumber: diolah dari perludem, 2016

Pada tabel di atas terlihat bahwa simulasi pertama yang dilakukan Perludem dengan kuota Hare memperoleh hasil yang sama dengan hasil Pemilu 2014 yang juga menerapkan teknik penghitungan dengan Kuota Hare. Pada simulasi kedua yang menggunakan Kuota Droop, mulai terlihat adanya beberapa perbedaan hasil. Sebagai contoh, Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP) mengalami surplus kursi yang cukup signifikan besarnya yakni sebanyak 32 kursi. Bertambahnya jumlah perolehan kursi di alami pula oleh Partai Gerindra sebanyak 19 kursi. Meski demikian, terdapat pula beberapa partai politik yang justru mengalami pengurangan kursi dari penerapan teknik penghitungan Kuota Drop ini seperti PKS, Demokrat, PAN, PPP, Nasdem, dan Hanura.

Simulasi ketiga menggunakan metode *highest average* dengan Divisor D'Hondt. PDIP, Golkar, dan Gerindra menjadi tiga partai politik yang diuntungkan dengan teknik penghitungan ini dengan bertambahnya jumlah perolehan kursi. PDIP meraih 28 tambahan kursi, Golkar sebanyak 27 kursi, dan Gerindra meraih 5 kursi tambahan. Sedangkan ketujuh partai politik lainnya mengalami penurunan jumlah perolehan kursi.

Simulasi keempat menggunakan *highest average* dengan divisor Sainte Lague. Hasil simulasi Divisor Sainte Lague tidak jauh berbeda dengan penerapan Kuota Hare layaknya Pemilu 2014. Untuk perolehan kursi masing-masing partai politik sendiri besarnya tidak terlalu signifikan. PDIP misalnya, pada Pemilu 2014 lalu meraih 109 kursi dan jika menerapkan teknik penghitungan Divisor Sainte Lague hanya bertambah satu kursi. Begitu pula dengan Golkar yang hanya bertambah empat kursi. Tetapi jumlah kursi Partai Gerindra cenderung berubah yang semula dari 73 menjadi 71. Namun yang menarik kemudian Partai Demokrat dan Partai Persatuan Pembangunan yang pada dua model teknik penghitungan suara sebelumnya berkurang. Pada teknik Divisor Sainte Lague ini cenderung bertambah masing-masing satu kursi.

Simulasi kelima menggunakan metode *highest average* dengan divisor Sainte Lague Modifikasi. Berdasarkan hasil hitung teknik ini, PDIP masih menjadi partai politik dengan perolehan kursi tertinggi tetapi dalam hal surplus kursi masalah kalah dari Golkar yang meraih surplus 20 kursi, sementara PDIP hanya 17 kursi. Gerindra di posisi tertinggi ketiga dengan jumlah 10 kursi tambahan. Sedangkan tujuh partai politik lainnya cenderung mengalami pengurangan jumlah kursi.

3. Metode Konversi, Sistem Kepartaian, dan Derajat Proporsionalitas Suara

Menurut Perludem (www.perludem.org, 2016) selama ini kita terjebak pada pemahaman sistem kepartaian yang diukur hanya dari jumlah partai politik di DPR. Padahal sistem kepartaian juga dilihat dari bagaimana pola interaksi antar partai politik yang dipengaruhi oleh komposisi dan konsentrasi kursi. Dari sinilah kemudian Laakso dan Taagepara menghasilkan rumus hitung yang dikenal dengan istilah indeks *effective numbers of party in parliament* (ENPP) untuk melihat distribusi konsentrasi kursi yang dimiliki oleh partai politik. Selain itu, untuk mengukur seberapa jauh proposionalitas sistem ini dalam mengkonversi suara menjadi kursi, Perludem menggunakan rumus indeks hitung Least Squares Indices (LSq) yang diperkenalkan oleh Michael Gallagher dengan logika bekerja semakin kecil angka yang diperoleh maka akan semakin proposional hasilnya. Hasil simulasi perludem yang mengkorelasikan antara sistem pemilu dengan sistem kepartaian maupun derajat proporsionalitas dapat diamati pada tabel 4 di bawah ini:

Tabel 4. Pengaruh Metode Konversi terhadap Sistem Kepartaian (ENPP) dan Proporsionalitas

No.	Metode Konversi	Indeks ENPP	Indeks LSq
1.	Largest Remainder kuota Hare	8.2	2.7
2.	Largest Remainder kuota Droop	6.7	6.9
3.	Highest Average Divisor D'Hondt	6.6	7.3
4.	Highest Average Divisor Sainte Lague	8.1	2.8
5.	Highest Average Divisor Sainte Lague modifikasi	7	5.9

Sumber: diolah dari perludem, 2016

Berdasarkan hasil hitung indeks ENPP yang disimulasikan Perludem pada tabel di atas, Pemilu 2014 dengan teknik penghitungan Kuota Hare menghasilkan sistem multipartai ekstrim dengan jumlah delapan partai politik relevan di DPR. Dalam hal ini meskipun terdapat sepuluh partai politik yang berhasil duduk di kursi DPR, akan tetapi hanya delapan partai politik yang memiliki peran signifikan untuk mempengaruhi interaksi antar partai dalam memformulasikan kebijakan. Adapun dari isu proporsionalitas indeks LSq Pemilu 2014 ialah 2.7 yang berarti hasil pemilu cenderung lebih proporsional.

Dalam simulasi kedua, terlihat bahwa penerapan kuota Droop berimplikasi berubahnya jumlah perolehan kursi masing-masing partai. Dengan berubahnya jumlah kursi yang dimiliki oleh sepuluh partai politik di DPR, berdampak pula pada perubahan sistem kepartaian yang terbentuk. Berdasarkan hasil hitung indeks ENPP, teknik konversi suara menjadi kursi Kuota Droop mampu menghasilkan indeks ENPP sebesar 6.7 atau terdapat enam partai politik yang memiliki pengaruh cukup signifikan untuk menghasilkan kebijakan publik. Dengan kata lain terdapat penyederhanaan sistem kepartaian dari hasil Pemilu 2014 lalu yang menggunakan Kuota Hare. Akan tetapi, derajat disproporsionalitas cenderung meningkat dengan hasil indeks LSq sebesar 6.9.

Simulasi ketiga menggunakan sistem Highest Average dengan Divisor D'Hondt. Untuk hasil hitung Indeks ENPP sendiri, teknik penghitungan Divisor D'Hondt tidak jauh berbeda dengan hasil indeks ENPP dari teknik konversi suara menjadi kursi versi Kuota Droop. Divisor D'Hondt menghasilkan Indeks ENPP sebesar 6.6 yang artinya konsentrasi kursi yang cukup signifikan untuk mempengaruhi interaksi antara partai politik terdapat di enam partai politik DPR. Sedangkan indeks disproporsionalitas yang dihasilkan cenderung meningkat menjadi 7.3.

Simulasi keempat menggunakan sistem Highest Average dengan Divisor Sainte Lague. Hasil simulasi Divisor Sainte Lague tidak jauh berbeda dengan penerapan Kuota Hare layaknya Pemilu 2014 mulai dari besaran angka disproporsionalitas yang cenderung rendah yakni 2.8 dan sistem kepartaian yang terbentuk dari indeks ENPP sebanyak 8.1 atau delapan partai politik yang memiliki konsentrasi kursi untuk mempengaruhi proses formulasi kebijakan.

Simulasi kelima menggunakan sistem Highest Average dengan divisor Sainte Lague Modifikasi. Perubahan peta sistem kepartaian dengan metode ini tidak terlalu signifikan dengan hasil hitung indeks ENPP sebesar 7.0 atau terdapat tujuh partai politik yang signifikan mempengaruhi pola interaksi antar partai. Adapun hasil hitung tingkat proporsionalitas suara ialah sebesar 5.9.

Dari lima simulasi yang sudah dilakukan paling tidak ada beberapa catatan penting yang perlu di cermati. *Pertama*, teknik penghitungan Kuota Droop dan Divisor D'Hondt cenderung lebih menguntungkan partai-partai politik besar dengan tingkat surplus kursi yang besarnya

cukup signifikan. *Kedua*, teknik penghitungan Kuota Drop dan Divisor D'Hondt cenderung mampu menyederhanakan sistem kepartaian akan tetapi berdampak pada tingkat disproposionalitas suara ke kursi yang cukup tinggi. *Ketiga*, teknik penghitungan Kuota Hare dan Divisor Sainte Lague cenderung ramah terhadap partai besar dan menengah dengan tingkat disproposionalitas suara cenderung rendah akan tetapi tidak memiliki dampak yang cukup signifikan terhadap sistem kepartaian yang terbentuk. Keempat, konversi suara menjadi kursi dengan teknik Sainte Lague Modifikasi tidak memiliki dampak yang cukup signifikan terhadap penyederhanaan sistem kepartaian, justru menghasilkan indeks disproposionalitas yang cukup signifikan.

D. Penutup

Melihat pada tabel 3 dan 4 di atas, terlihat bahwa tidak ada perubahan yang signifikan dalam hal transformasi konversi suara dari *Largest Remainder* dengan kuota Hare ke *Highest Average* dengan divisor D'Hondt, di mana perolehan kursi masing-masing partai tidak akan berpengaruh ketika ada penggunaan metode baru. Apalagi dalam pemilu 2019 district magnitude atau jumlah kursi per dapil masih sama dengan sebelumnya, yaitu antara 3-10 kursi. Demikian pula tidak ada perbedaan yang signifikan antara jumlah efektif partai di parlemen dengan menggunakan kedua sistem tersebut. Dalam hal indeks disproposionalitas pun, selisih antara *Largest Remainder* kuota Hare dengan *Highest Average* divisor D'Hondt sangat tipis. Artinya penggunaan sistem pemilu baru dalam pemilu 2019 kemungkinan tidak akan membawa pengaruh yang signifikan dalam hal perolehan suara partai, sistem kepartaian, maupun derajat proporsionalitas hasil pemilu. Jika semangat yang dibawa pemerintah dari penyusunan naskah UU Pemilu adalah menyederhanakan sistem kepartaian, maka harapan ini kecil kemungkinannya akan dapat terwujud.

Dengan disahkannya UU No. 7 tahun 2017 tentang pemilu yang mengubah metode konversi suara, justru akan berakibat partai dan para calegnya tidak lagi memiliki pegangan atau panduan harus mengumpulkan berapa suara untuk mendapatkan kursi – sesuatu yang dalam metode sebelumnya bisa diperkirakan dengan menghitung BPP. Dapat diduga, partai dan caleg akan mengikuti logika akumulatif yang mengharuskan partai dan calegnya mendapatkan sebanyak mungkin suara pemilih. Dengan sendirinya, kompetisi antarpolisi berjalan ketat dan keras, mengikuti alur kompetisi internal yang sudah terlebih dahulu berlangsung, terutama semenjak penggunaan sistem proporsional dengan daftar terbuka yang mendasarkan pada suara terbanyak. Dengan pola kompetisi antarpolisi dan internal partai seperti itu, dikhawatirkan akan muncul persaingan tidak sehat antar sesama caleg di internal partai untuk mendapatkan suara sebanyak-banyaknya. Hal ini juga akan membuka peluang meningkatnya biaya politik yang tidak sehat bagi perkembangan demokrasi di Indonesia. Oleh karena itu, perubahan sistem pemilu ini perlu disikapi dengan konsolidasi internal agar partai dan caleg-calegnya mampu melewati arena pemilu yang semakin keras dan kompetitif tersebut.

Referensi

- Bishin, Benjamin. 2009. *Tiranny of The Minority: The Subconstituency Politics Theory of Representation*. Philadelphia: Temple University Press.
- Darmawan, Ikhsan. 2017. Menggugat Praktik Politik Representasi, Jurnal Politik, No. 2 Volume 2, Februari.
- Ezrow, Lawrence. 2010. *Linking Citizens and Parties: How Electoral Systems Matter for Political Representation*. Oxford: Oxford University Press.
- Farrell, David. 1998. *Comparing Electoral System*, London: MacMillan
- Grill, Christopher. 2007. *The Public Side of Representation: A Study of Citizens' Views about Representatives and the Representative Process*. New York: State University of New York.
- Haskell, John. 2001. *Direct Democracy or Representative Government? Dispelling the Populist Myth*. Colorado: Westview Press.
- Lovenduski, Joni (Ed.). 2005. *State Feminism and Political Representation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Maharddhika. 2017. *Melihat Sainte Lague Bekerja*. Didownload dari <http://www.rumahpemilu.org/melihat-sainte-lague-bekerja/>
- McLean, Iain. 1991. *Forms of Representation and Systems of Voting, in David Held (ed.), Political Theory Today*, Cambridge: Polity Press.
- Nurhasyim, Muhammad. 2014. *Fisibilitas Sistem Pemilu Campuran: Upaya Memperkuat Sistem Presidensial di Indonesia*, Jurnal Penelitian Politik Volume 11 No. 1 Juni
- Perludem. 2016. *Siaran Pers Perludem: Konversi Suara Menjadi Kursi*, diunduh dari <http://www.perludem.org/2016/10/08/konversi-suara-menjadi-kursi/>
- Reynolds, Andrew, Ben Reilly, Andrew Ellis, et. al. 2016. *Desain Sistem Pemilu: Buku Panduan Baru International IDEA*, Jakarta: Perludem
- Rosema, Martin, Bas Denters, dan Kees Aarts. 2011. *How Democracy Works: Political Representation and Policy Congruence in Modern Societies*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Sadikin, Usep Hasan, *Sistem Pemilu Ideal*, didownload dari <https://rumahpemilu.org/sistem-pemilu-ideal-oleh-usep-hasan-sadikin/>
- Schumpeter, Joseph Alois. 1976. *Capitalism, Socialism, and Democracy*, New York: Routledge
- Sorensen, Georg. 2003. *Demokrasi dan Demokratisasi*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Tremblay, Manon (Ed.). 2008. *Women and Legislative Representation: Electoral Systems, Political Parties, and Sex Quotas*. New York: Palgrave Macmillan.
- Wall, Alan & Mohamed Salih, *Rekayasa Sistem Pemilu: Kemungkinan dan Jebakan*, Den Haag: NIMD, 2008