

EFEK PENAMBAHAN KURSI TERHADAP KINERJA SISTEM PEMILU DPRD KABUPATEN KENDAL TAHUN 2024

Joko Juli Prihatmoko¹, Agus Riyanto²

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Wahid Hasyim Semarang

Email: jokopri_smg@yahoo.com

Abstrak

Sebanyak 17.510 kursi DPRD kabupaten/kota diperebutkan pada Pemilu 2024. Jumlah kursi DPRD kabupaten/kota itu bertambah 170 kursi dibandingkan pemilu sebelumnya. KPU menambah lima kursi DPRD di 42 kabupaten/kota yang mengalami penambahan jumlah penduduk hingga mencapai satu juta atau lebih. Dari 42 kabupaten/ kota, empat kabupaten ada di Provinsi Jawa Tengah, yakni Kabupaten Kendal, Boyolali, Purbalingga, dan Sragen. Bertambah 5, kursi DPRD Kabupaten Kendal menjadi 50 kursi. Idealnya representasi suara alokasi kursi dan hasil pemilu juga proporsional, yakni ketika seimbang antara jumlah penduduk dan alokasi kursi serta seimbang antara suara dan kursi parpol di DPRD. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan menguji disproportionalitas seiring terjadinya penambahan kursi pada Pemilu DPRD Kabupaten Kendal tahun 2024. Data yang dipakai adalah data sekunder berupa data agregat yang diperoleh dari KPU Kabupaten Kendal. Informasi lain dihimpun dari sumber-sumber kepustakaan yang relevan dengan kajian dari penulisan ini. Data yang dideskripsikan tentang rasio jumlah penduduk dan kursi serta rasio suara dan kursi parpol di DPRD. Komparasi dilakukan untuk menjawab hubungan kausalitas akibat penambahan kursi dan perubahan bekerjanya elemen teknis. Data hasil komparasi tidak ditranslasi ke dalam angka-angka statistik matematis, melainkan dinarasikan berdasarkan penalaran yang objektif dan ketat. Dari kajian ini dapat diuraikan tujuan yang ingin dihasilkan, yakni untuk memperoleh pemahaman mengenai proporsionalitas pemilu dari perubahan jumlah kursi dan elemen teknis. Kajian ini diharapkan dapat memberikan masukan proses perbaikan sistem pemilu. Dari kajian ini diharapkan dapat dihasilkan temuan kebaruan.

Kata Kunci: Penambahan Kursi, Sistem Proporsional, Disproporsionalitas, Representasi

A. PENDAHULUAN

Sebanyak 17.510 kursi DPRD kabupaten/kota diperebutkan pada Pemilu 2024. Jumlah kursi DPRD kabupaten/kota itu bertambah 170 kursi dibandingkan pemilu sebelumnya. Pada Pemilu 2019, kursi DPRD kabupaten/kota yang diperebutkan sebanyak 17.340 kursi. Penetapan jumlah kursi DPRD itu termaktub dalam Keputusan KPU Nomor 447 Tahun 2022, yang merujuk pada UU Nomor 7 Tahun 2017 Pasal 191. Penetapan alokasi kursi mengacu pada Data Agregat Kependudukan per Kecamatan (DAK2) semester I tahun 2022 dari Kementerian Dalam Negeri. KPU menambah kursi DPRD di 42 kabupaten/kota sehingga alokasi kursi anggota DPRD-nya pun bertambah. Dari 42 kabupaten/ kota yang kursi DPRD-nya bertambah lima, empat kabupaten ada di Provinsi Jawa Tengah, yakni Kabupaten Kendal, Boyolali, Purbalingga, dan Sragen. Pada dokumen yang sama, tercatat 8 kabupaten/kota yang kursi DPRD-nya berkurang lima karena penduduknya berkurang. Kedelapan daerah itu Kota

Kupang, Kota Jayapura, lalu Kabupaten Sarolangun, Pesawaran, Mesuji, Pasangkayu, Mamasa, dan Polewali Mandar.

Penambahan kursi DPRD itu merupakan peluang bagi partai untuk memperbesar kekuasaan, baik mempertahankan dominasi ataupun menunjukkan eksistensi. Pertanyaan paling populer yang muncul adalah siapa atau partai apa yang paling diuntungkan dengan kenaikan kursi? Atau partai apa yang mendapatkan keuntungan besar dari penambahan kursi itu? Tetapi sebenarnya masalah utama dari penambahan kursi menguji operasi sistem pemilu, khususnya elemen-elemen teknis yang berkaitan dengan proporsionalitas suara, seperti penataan daerah pemilihan (dapil) dan alokasi kursi. Pertanyaannya, siapa yang berwenang mendistribusikan atau mengalokasikan kursi ke dapil? Bagaimana cara dan kemana kursi dialokasikan? Apa argumenasi pengalokasian kursi ke dapil tertentu? Bagaimana proporsionalitas distribusi kursi?

Kursi DPRD Kabupaten Kendal juga bertambah 5 menjadi 50 kursi. Pada Pemilu 2019, jumlah kursi DPRD yang diperebutkan sebanyak 45 kursi. Bagaimana KPU Kabupaten Kendal merespon penambahan kursi ini menarik diteliti. Bagaimana proporsionalitas atau disproportionalitas alokasi kursi dan hasil pemilu merupakan pertanyaan besar (*research question*).

B. METODE PENELITIAN

Jenis penelitian ini adalah penelitian kualitatif dengan pendekatan deskriptif. Prinsipnya, perubahan angka-angka hasil pemilu ditafsirkan secara kualitatif. Data yang dipakai adalah data sekunder yang berupa data agregat yang diperoleh dari KPU Kabupaten Kendal. Informasi lain dihimpun dari sumber-sumber kepustakaan yang relevan dengan kajian dari penulisan ini, terutama data-data yang menjelaskan mengenai perubahan jumlah penduduk, jumlah pemilih, jumlah dapil dan hasil pemilu dikaitkan dengan perubahan elemen-elemen teknis sistem pemilu.

Data yang dideskripsikan tentang rasio jumlah penduduk dan kursi serta rasio suara dan kursi partai di DPRD. Komparasi dilakukan untuk menjawab hubungan kausalitas yang terjadi akibat penambahan kursi dan mungkin perubahan bekerjanya elemen teknis, seperti dapil, dengan memeriksa hubungan antar-sebab ataupun munculnya fenomena tertentu dalam jangkauan waktu sekarang.

Data dianalisis secara kualitatif, dalam arti data tidak ditranslasi ke dalam angka-angka statistik matematis, melainkan dinarasikan berdasarkan penalaran yang objektif dan

ketat. Prosedur pemecahan masalah yang diselidiki dilakukan dengan menggerakkan, melukiskan keadaan subyek, obyek penelitian saat sekarang berdasarkan fakta-fakta yang nampak.¹

Dari kajian ini dapat diuraikan tujuan yang ingin dihasilkan, yakni untuk memperoleh pemahaman mengenai proporsionalitas pemilu dari perubahan jumlah kursi dan elemen teknis. Kajian ini diharapkan dapat memberikan masukan proses perbaikan sistem pemilu. Dari kajian ini diharapkan dapat dihasilkan temuan kebaruan.

C. HASIL DAN DISKUSI

Sistem Pemilu

Pemilihan umum (pemilu) menjadi sarana menghadirkan representasi politik masyarakat ke dalam panggung politik melalui partai dan wakil-wakil yang terpilih. Hanna Pitkin (1967) memberi definisi representasi politik paling lugas bahwa representasi atau mewakili berarti "menghadirkan kembali" atau semacam aktivitas membuat suara, opini, dan perspektif warga negara "hadir" dalam proses pembuatan kebijakan publik. Representasi politik terjadi ketika aktor politik berbicara, mengadvokasi, melambangkan, dan bertindak atas nama orang lain di arena politik.²

Dari sudut sistem pemilihan, Peter Schroder meninjau secara umum membedakan dalam dua macam, yaitu sistem pemilihan mekanis dan sistem pemilihan organis.³ Dalam sistem pemilihan mekanis, rakyat dilihat sebagai massa individu-individu yang sama. Tidak dipisahkan berdasarkan status askriptif, mencakup kelas sosial atau penempatan strata terutama yang bersifat turun-menurun (ras, jenis kelamin, usia, kelas ketika lahir, agama, etnis, spesies dan tempat tinggal). Sistem pemilihan mekanis didesain untuk mencegah ketimpangan askriptif. Sedang sistem pemilihan organis menempatkan rakyat sebagai sejumlah individu-individu yang hidup bersama dalam berbagai macam kelompok atau persekutuan hidup berdasarkan geneologis (rumah tangga, keluarga), fungsi tertentu (ekonomi, industri), lapisan-lapisan sosial (buruh, tani, cendekiawan), dan lembaga-lembaga sosial (ormas, universitas, dan lain-lain).⁴

¹ Hadari Nawawi, *Metode Penelitian Bidang Sosial*, (UGM Press, 1985).

² Hanna F. Pitkin, *The Concept of Representation*, (Barkeley: University of California Press, 1972).

³ Peter Schroder, *Strategi Politik*, (Jakarta: Fiedriech Naumann Stiftung, 2003), hal. 306.

⁴ Peter Schroder, *Op-cit.* lihat juga Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jilid II, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), hlm. 172.

Dalam konteks representasi politik, dalam sistem mekanis dirumuskan bahwa lembaga perwakilan rakyat merupakan lembaga perwakilan kepentingan umum rakyat seluruhnya. Partai-partai yang mengorganisasikan pemilih-pemilih dan memimpin pemilih. Dalam sistem pemilihan organis, partai-partai tidak perlu dikembangkan, karena pemilihan diselenggarakan dan dipimpin oleh tiap-tiap persekutuan hidup itu sendiri, yaitu melalui mekanisme yang berlaku dalam lingkungannya sendiri. Menurut sistem organis, lembaga perwakilan rakyat itu mencerminkan perwakilan kepentingan-kepentingan khusus kelompok atau persekutuan-persekutuan hidup itu masing-masing. Karena itu, sistem organis dihubungkan dengan sistem perwakilan fungsional (*function representation*) yang biasa dikenal dalam sistem parlemen dua kamar, seperti di Inggris dan Irlandia.⁵

Terkait sistem mekanis, sistem pemilu dipandang sebagai seperangkat ketentuan dan prosedur yang menentukan bagaimana suara pemilih diberikan dan bagaimana mengkonversi suara pemilih menjadi kursi parlemen. Sistem pemilu mencakup unsur-unsur (dan karenanya ruang lingkup) yang lebih jelas dan tertentu.⁶ Dalam bahasa Kacung Marijan, sistem pemilu merupakan instrumen yang digunakan untuk menerjemahkan perolehan suara dalam pemilu ke dalam kursi-kursi yang dimenangkan oleh partai atau calon. Untuk menerjemahkan suara yang diperoleh digunakan variable-variabel dasar mencakup formula pemilihan (*electoral formula*), struktur penyuaan (*ballot structure*), dan besaran district (*district magnitude*).⁷

Sistem pemilu mencakup 6 unsur, empat di antaranya merupakan unsur mutlak atau unsur yang harus ada (*constitutive parts of electoral system*). Dan, dua unsur lain bersifat tidak mutlak. Tidak mutlak artinya tanpa unsur ini pemilu tetap dapat dilaksanakan, yaitu (1) pemilih tetap dapat memberikan suaranya, dan (2) suara pemilih tetap dapat dikonversi menjadi kursi. Disebut mutlak karena tanpa kehadiran unsur ini pemilu tidak dapat dilaksanakan. Keempatnya adalah (1) besaran daerah pemilihan (*district magnitude*); (2) peserta pemilu dan pola pencalonan; (3) model penyuaan; dan (4) formula pemilihan dan penetapan calon terpilih.⁸

Kesemua unsur itu dikenal dengan elemen teknis. Dalam operasinya, sistem pemilihan mekanis menggunakan dua cara, yaitu sistem perwakilan distrik/mayoritas (*single member constituencies*) dan sistem perwakilan berimbang (*proportional representation*). Gagasan

⁵ Didik Sukriono, Menggagas Sistem Pemilihan Umum di Indonesia. *Jurnal Konstitusi*, Universitas Kanjuruhan Vol. II, No. 1, Juni 2009

⁶ Aurel Croissant, *Election Politics in Southeast and East Asia*, (Singapore: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2002).

⁷ Kacung Marijan, *Sistem Politik Indonesia; Konsolidasi Demokrasi Pasca-Orde Baru*, (Jakarta: Kencana, 2012), hal. 91.

⁸ Aurel Croissant, *Op-cit*.

pokok sistem perwakilan berimbang (*proportional representation* atau sering disebut *multi-member constituency*) ialah bahwa jumlah kursi parlemen yang diperoleh suatu golongan atau partai adalah sesuai dengan jumlah suara yang diperolehnya. Diperlukan suatu perimbangan, misalnya jumlah pemilih yang sah pada suatu pemilu tercatat ada 1.000 000 (satu juta) orang, dan jumlah kursi di lembaga perwakilan rakyat ditentukan 50 kursi, maka untuk satu orang wakil rakyat dibutuhkan suara 20.000. Suatu kabupaten, misalnya, dibagi dalam beberapa dapil yang terdiri dari beberapa kecamatan, kecamatan atau pecahan kecamatan, dan setiap dapil dilokasikan wakil yang jumlahnya sesuai dengan banyaknya penduduk.⁹

Kekuatan suatu partai dalam masyarakat tercermin dalam jumlah kursi yang diperoleh. Perubahan kursi menunjukkan perubahan yang terjadi di masyarakat sekaligus kemungkinan pengaruh perubahan sistem atau elemen teknis pemilu.

Dukungan masyarakat bagi partai dikatakan proporsional atau sesuai dengan jumlah kursi di lembaga perwakilan. Berbeda dengan sistem distrik, pada sistem proporsional idealnya tidak ada kesenjangan atau selisih antara jumlah suara pemilih dan kursi di lembaga perwakilan. Seperti di Belanda, Swedia, Belgia, dalam empat pemilu terakhir di Indonesia sistem proporsional dikombinasikan dengan beberapa prosedur lain, yakni sistem daftar (*list system*). Pada sistem daftar setiap partai mengajukan satu daftar calon dan warga memilih satu diantaranya untuk menentukan kursi.

Disproporsionalitas Suara

Sistem pemilu atau metode pemilihan sering disebut sebagai *constitutional engineering*. Desain sistem pemilu bisa dipakai untuk menjalankan dan mewujudkan pemilu sebagai fungsi representasi (keterwakilan), integrasi, atau fungsi mayoritas (*governability*).¹⁰ Rekayasa sistem pemilu, dengan mengutak-atik elemen teknis pemilu, memiliki pengaruh penting dalam mewujudkan pemerintahan yang lebih demokratis atau justru menuju pada pemerintahan yang tidak demokratis.

Berbagai kajian literatur menunjukkan bahwa sedikit saja rekayasa pada sistem pemilu mampu mengubah pihak mana yang berpotensi mendapatkan kekuasaan dominan. Walaupun perbedaan pandangan tentang keterwakilan yang sesuai prinsip satu orang, satu pilihan, dan satu nilai (*one persone, one vote, one value/OPOVOV*) tidak pernah menemukan kesepakatan dan disepakati sulitnya menemukan sistem pemilihan ideal untuk mewujudkan OPOVOV

⁹ Didik Sukriono, *Op.cit.* lihat juga Joko J. Prihatmoko, *Mendemokratiskan Pemilu – Dari Sistem sampai Elemen Teknis*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar dan LP3M Universitas Wahid Hasyim, 2008), hal 6.

¹⁰ Aurel Croissant, *Election Politics in Southeast and East Asia*, (Singapore: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2002).

karena terkait pluralitas dan kompleksitas masyarakat pada dasarnya rekayasa sistem pemilihan acapkali dilakukan sehingga keterwakilan tidak sesuai prinsip OPOVOV. Sebagai contoh, apabila besaran dapil diperkecil dari 3 sampai 10 kursi menjadi 3 sampai 6 kursi per dapil, maka potensi kemenangan partai kecil akan menurun drastis yang mengakibatkan partai besar saja yang akan masuk ke dalam parlemen. Selain itu, adanya penerapan ambang batas secara signifikan berpengaruh dalam menghambat atau mempromosikan partai kecil dalam memenangkan kursi pada kontestasi pemilu.

Terkait dengan penambahan kursi, ada dua jenis perilaku curang yang lazim dilakukan dalam penataan dapil. Dalam banyak kasus, perilaku curang itu terlihat dari disproportionalitas suara lahir sebagai hasil rekayasa politik daripada sebuah kebetulan murni. Biasanya dilakukan oleh parpol atau orang yang sedang berkuasa atau orang yang ingin berkuasa dengan memanfaatkan ketidakpahaman orang tentang hal ini.

Pertama, ketidakadilan (*malapportionment*) alokasi kursi. Praktik ini dilakukan dengan mengalokasikan kursi atas sebuah wilayah yang tidak sesuai dengan proporsi jumlah populasi. Populasi sedikit diberikan alokasi kursi yang besar, sementara populasi yang lebih banyak diberikan kursi sedikit.¹¹ Praktik kecurangan itu bisa dilacak dengan mengevaluasi pelaksanaan prinsip-prinsip pembuatan dapil.

Ketentuan pembuatan dapil DPRD kabupaten/kota pada PKPU¹² telah diuji secara teoritis dan empiris dari sudut representasi politik. Pembuatan dapil harus memenuhi prinsip (1) kesetaraan nilai suara, (2) ketaatan pada sistem pemilu yang proporsional, (3) proporsionalitas, (4) integralitas wilayah, (5) berada dalam cakupan wilayah yang sama, (7) kohesivitas, dan (8) kesinambungan.¹³

Adapun yang dimaksudkan dengan kesetaraan suara adalah mengupayakan nilai suara atau harga kursi yang setara antara satu dapil dengan dapil lain dengan prinsip satu orang, satu suara, satu nilai (OPOVOV). Ketaatan pada sistem pemilu yang proporsional berarti memperhatikan ketaatan dalam pembentukan dapil dengan mengutamakan jumlah kursi yang besar agar persentase jumlah kursi yang diperoleh setiap partai politik dapat setara

¹¹ Yuko Kasuya dan Yuta Kamahara, Legislative Malapportionment in Asia dalam *Building Inclusive Democracies*, 2019).

¹² PKPU Nomor 06 Tahun 2022

¹³ Pasal 2 dan 3 PKPU Nomor 06 Tahun 2022. Berbeda dengan dapil DPRD kabupaten/kota, dapil DPR dan DPRD Provinsi menjadi lampiran tak terpisahkan dari UU Nomor 7 Tahun 2017. Dengan demikian, penataan dapil merupakan kewenangan DPR. Namun melalui Putusan 88/PUU-XX/2022, Mahkamah Konstitusi mengembalikan kewenangan pembentukan dapil DPR dan DPRD Provinsi kepada KPU. Putusan ini menghapus Lampiran III dan IV UU 7/2017 mengenai dapil DPR dan DPRD Provinsi yang dibentuk oleh DPR.

dengan persentase suara sah yang diperoleh. Proporsional merupakan prinsip yang memperhatikan keseimbangan alokasi kursi antar-dapil. Integralitas wilayah adalah prinsip yang memperhatikan keutuhan dan keterpaduan wilayah, dengan memperhatikan kondisi geografis dan sarana penghubung. Berada dalam satu wilayah yang sama berarti dapil yang dibentuk harus dalam cakupan dapil tingkatan yang lebih besar (dapil DPRD Provinsi). Kohesivitas adalah prinsip yang memperhatikan aspek sejarah, kondisi sosial budaya, adat istiadat dan kelompok minoritas. Kesenambungan adalah prinsip penataan dapil yang memperhatikan komposisi dapil pada pemilu sebelumnya.

Kedua, *Gerrymandering*.¹⁴ *Gerrymandering* adalah mekanisme untuk menentukan batas-batas distrik (daerah pemilihan) dengan cara untuk memberikan keuntungan pada pihak tertentu memakai prinsip maksimalisasi suara efektif pendukung dan meminimalisasi suara efektif lawan. Konsekuensi, karena satu partai berusaha memaksimalkan keuntungan suara pendukung dalam salah satu distrik maka proporsionalitas suara yang dapat terwakili menjadi dipertanyakan. Akan banyak suara pemilih yang terbuang yang tidak dapat dikonversi di legislatif (*the wasted vote effect*). Di banyak negara Eropa dan Amerika Serikat, teknik *gerrymandering* ini seringkali digunakan untuk memenangkan partai-partai yang sedang berkuasa atau partai yang ingin berkuasa. Pertimbangannya, dengan melakukan teknik *gerrymandering* dipastikan perolehan kursi mereka di parlemen akan bertambah meskipun pendukungnya tidak berubah.¹⁵

Disproporsionalitas suara dan kursi menjadi indikator utama menguji kecurangan dengan *malapportionment* dan *gerrymandering*. Untuk mengetahui disproporsionalitas suara, telah banyak rumusan yang dikembangkan oleh para ahli. Diantara yang sering digunakan adalah pengukuran yang dikembangkan oleh Rae (1967-index Rae), Loosemore dan Hanby (1971-index Loosemore-Hanby), Gallagher (1991-index least-squares), dan Lijphart (1994-index Largest-deviation)¹⁶ Semua rumusan tersebut dapat digunakan untuk melihat proporsionalitas pada segala level: proporsionalitas pada rumpun sistem pemilu, formula pemilihan, level distrik, dan sebagainya yang sama ataupun ataupun berbeda.

¹⁴ Kata *Gerrymandering* diambil dari nama Gubernur Massachuset Elbridge Gerry 1744–1814, yang melakukan praktek curang untuk memenangkan partainya pada Pemilihan Anggota Senat di Massachusetts tahun 1812. Elbright Gerry membentuk dapil yang aneh sehingga secara geografis berbentuk kadal yang dalam bahasa Inggris disebut salamander. Berbekal dapil aneh tersebut partai Elbrigh Gerry berhasil mendapatkan kursi sehingga praktek curang itupun disebut dengan *gerrymandering*. Ada dua teknik yang biasanya digunakan dalam *gerrymandering*: *packing*, yaitu menempatkan satu tipe suara dalam satu daerah pemilihan untuk mengurangi pengaruh dari daerah pemilihan lainnya dan *cracking*, yaitu memecahkan suatu tipe suara tertentu ke dalam banyak daerah pemilihan untuk mengurangi kecukupan blok suara di daerah pemilihan tertentu.

¹⁵ Sigit Pamungkas, *Op-cit*.

¹⁶ David M.Farell.*Op-cit*, hal. 145.

Sejatinya, disproporsionalitas merupakan efek perbedaan prinsip pengalokasian kursi itu tidak dipengaruhi oleh besaran ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) dan metode konversi suara menjadi kursi.¹⁷ Tapi, menurut Sigit Pamungkas, variasi dari sistem proporsional, menyimpan tingkat disproporsionalitas tertentu. Pada kasus atau yang sama-sama menerapkan sistem proporsional juga memiliki tingkat disproporsionalitas yang berbeda. Hal itu terutama terkait dengan cara pendistribusian (baca: pembuatan dapil) dan pengalokasian perolehan kursi partai. Prinsipnya, disproporsionalitas dan proporsionalitas bisa setara atau mendekati setara antara hasil pemilu distrik dan pemilu proporsional berwakil sedikit.¹⁸

Di titik itulah, praktik *malapportionment* dan *gerrymandering* merusak kesetaraan suara sehingga menimbulkan disproporsionalitas. Menurut Sigit Pamungkas, disproporsionalitas berarti penyimpangan antara pembagian kursi partai dengan perolehan suara. Bila dibalik, maka proporsionalitas yang sempurna adalah ketika setiap partai menerima kursi yang sama dengan jumlah suara yang mereka dapatkan. Pada sistem proporsional, tingkat disproporsionalitasnya lebih rendah dibandingkan sistem pemilu distrik. Rendahnya tingkat disproporsionalitas pada sistem proporsional dibandingkan sistem distrik berkaitan dengan perbedaan prinsip pengalokasian kursi. Pada sistem proporsional, pengalokasian kursi partai secara teoritik berbanding lurus dengan perolehan suara partai dalam pemilu. Sementara itu, pada sistem pemilu distrik, pengalokasian kursi pada dasarnya memakai prinsip *the winner take all*. Pada prinsip ini, partai atau kandidat yang memperoleh suara terbanyak, meskipun tidak mayoritas mutlak, langsung dinyatakan sebagai pemenang. Dengan kata lain, perolehan suara yang besar dari sebuah partai dengan sistem distrik tidak menjamin perolehan kursi di parlemen.¹⁹

Dinamika Pemilu DPRD

Sebanyak 50 kursi DPRD Kabupaten Kendal diperebutkan pada Pemilu 2024. Jumlah sebesar itu sudah termasuk tambahan sebanyak 5 kursi. Sebelumnya, jumlah kursi DPRD sebanyak 45. Penambahan 5 kursi terkait kenaikan jumlah penduduk yang melebihi satu juta

¹⁷ Joko J. Prihatmoko, *Op-cit*, hal. 148.

¹⁸ Sigit Pamungkas, *Op-cit*.

¹⁹ Sigit Pamungkas, *Op-cit*.

jiwa.²⁰ Dalam lampiran Keputusan KPU Nomor 457 Tahun 2022 tercatat jumlah penduduk Kendal sebanyak 1.053.400 jiwa.

Penduduk sebanyak itu tersebar di 20 kecamatan, dengan jumlah terbanyak di Kecamatan Boja 83.047 jiwa dan terendah di Kecamatan Plantungan 33.609 jiwa. Dalam kurun lima tahun, penduduk bertambah 5,86 persen atau 61.714 jiwa atau 1,172 persen/tahun (21.121 jiwa). Pertumbuhan merata dan tidak ada lonjakan walaupun sedang dikembangkan kawasan industri.

KPU mempertahankan 6 dapil, sebagaimana digunakan pada pemilu-pemilu sebelumnya, sehingga tambahan 5 kursi DPRD tidak bisa didistribusikan merata. Dapil Kendal 1, 2, 3, 4, dan 6 masing-masing mendapatkan tambahan satu kursi. Kursi dapil Kendal 5 tidak bertambah. Besaran alokasi kursi tersebut termasuk kategori menengah-besar (6-12 kursi/dapil).

Dengan 50 kursi DPRD, rata-rata setiap kursi mewakili 21.064 penduduk atau 2 persen dari total sebanyak 1.053.400 penduduk, dengan rincian setiap kursi dapil Kendal 1 setara 20.058 penduduk, Kendal 2 setara 21.281 penduduk, Kendal 3 setara 21.833 penduduk, Kendal 4 setara 20.964 penduduk, Kendal 5 setara 22.348 penduduk, dan Kendal 6 setara 20.327 penduduk. Selisih keterwakilan terendah dan tertinggi sebesar 2.290 jiwa. Meskipun demikian prinsip kesetaraan nilai penduduk mendapat perhatian dalam pembagian kursi di seluruh dapil. (lihat Tabel 2).

Sebanyak 50 kursi DPRD diperebutkan 719 calon dari 17 parpol. Persebaran calon menurut dapil relatif merata dilihat dari perbandingan antara jumlah kursi dan calon atau selisih peluang keterpilihan rata-rata sebesar 6,95 persen untuk semua dapil. Dapil Kendal 1 diikuti sebanyak 145 calon peluang keterpilihan 6,90 persen, Kendal 2 sebanyak 119 calon peluang 6,72 persen, Kendal 3 sebanyak 113 calon peluang keterpilihan 7,08 persen, Kendal 4 sebanyak 125 calon peluang keterpilihan 7,2 persen, Kendal 5 sebanyak 104 calon peluang keterpilihan 6,73 persen dan Kendal 6 sebanyak 113 calon peluang keterpilihan 7,08 persen.

Partisipasi pemilih tinggi sebesar 80,94 persen atau meningkat dari 75,25 persen pada Pemilu 2019. Peningkatan partisipasi sebesar 5,69 persen dibarengi pergeseran suara dan kursi. PDIP, yang beberapa kali memenangi pemilu, mengalami penurunan paling besar dari 10 menjadi 7 kursi, disusul Partai Demokrat dari 3 menjadi 1 kursi. PKB menjadi partai pemenang pemilu dengan 11 kursi atau meningkat dari 10 kursi. Tapi peningkatan kursi

²⁰ Dalam lampiran Keputusan KPU Nomor 457 Tahun 2022 tercatat jumlah penduduk Kendal sebanyak 1.053.400 jiwa. Penetapan jumlah kursi DPRD itu termaktub dalam Keputusan KPU Nomor 447 Tahun 2022.

terbesar diraih Partai Golkar dari 3 menjadi 8 kursi, disusul PKS dari 2 menjadi 4 kursi, PAN dari 3 menjadi 4 kursi, dan Partai Gerindra dari 6 menjadi 7 kursi. Perolehan kursi yang tetap diraih PPP Nasdem, dan Perindo masing-masing 5 kursi, 2 kursi, dan 1 kursi. (lihat Tabel 1)

Tabel 1. Perbandingan Kursi Parpol Pemilu DPRD Kabupaten Kendal 2019 dan 2024

Nomor Urut	Partai Politik	Jumlah Kursi	
		Pemilu 2019	Pemilu 2024
1	PKB	10	11
2	Partai Gerindra	6	7
3	PDIP	10	7
4	Partai Golkar	3	8
5	Partai Nasdem	2	2
6	Partai Buruh	-	-
7	Partai Garuda	-	-
8	PKS	2	4
9	PKN	-	-
10	Partai Hanura	-	-
11	Partai Garuda	-	-
12	PAN	3	4
13	PBB	-	-
14	Partai Demokrat	3	1
15	PSI	-	-
16	Partai Perindo	1	1
17	PPP	5	5
24	Partai Ummat		
Jumlah		45	50

Sumber: KPU, diolah

Keterwakilan Politik

Penambahan kursi dilakukan untuk menjaga atau menciptakan proporsionalitas keterwakilan politik (*political representation*) atau cakupan tanggung jawab wakil rakyat pada konstituen. Proporsionalitas keterwakilan politik terwujud dengan memaksimalkan kinerja elemen teknis, yakni pendapilan (*districcking*) dan alokasi kursi. Rasio atau perbandingan antara jumlah penduduk dan kursi serta suara dan kursi legislatif merupakan parameter proporsionalitas suara.

Pemilu DPRD Kendal menggunakan 6 dapil sehingga tambahan 5 kursi DPRD tak merata didistribusikan. Dapil yang mendapatkan tambahan satu kursi masing-masing Kendal 1, 2, 3, 4, dan 6. Dapil Kendal 5 tidak mendapatkan tambahan kursi. Karena jumlah dapil tidak berubah dan besaran dapil (*district magnitude*) juga tetap tetapi penambahan kursi tidak

merata maka proporsionalitas tidak kongruen dibanding saat belum ada penambahan kursi. Masalahnya, seberapa besar perubahan proporsionalitas itu?

Dari perhitungan terlihat bahwa satu kursi DPRD Kabupaten Kendal senilai 21.068 jiwa penduduk. Dengan patokan itu, keterwakilan 3 dapil (dapil Kendal 1, 4, dan 6) di bawah rata-rata atau di bawah keterwakilan (*under represented*) dan 3 dapil (dapil Kendal 2, 3, 5) di atas rata-rata atau representasi yang berlebihan (*upper represented*). Dapil Kendal 5, dapil yang tidak mendapatkan tambahan kursi, memiliki besaran keterwakilan paling tinggi sebesar 22.348 penduduk atau 1.280 di atas rata-rata.²¹

Sebenarnya ada alternatif lain dalam alokasi kursi tambahan, yakni dapil Kendal 5 ditambah satu kursi dan dapil Kendal 1 tetap. Dapil Kendal 1, 2, 3, dan 6 tetap mendapatkan tambahan satu kursi. Namun dengan alokasi kursi ini, disproporsionalitas justru lebih tinggi, dimana 4 dapil *under represented* dan 2 dapil *upper represented* sedang selisih rata-rata dengan dapil *under represented* (dapil Kendal 1) tertinggi sebesar 1.514.

Tabel 2. Jumlah Penduduk dan Jumlah Kursi DPRD Kabupaten Kendal Pemilu 2019 dan 2024

No	Dapil	Pemilu 2019			Pemilu 2024		
		Jumlah Penduduk	Jumlah Kursi	BPPd	Jumlah Penduduk	Jumlah Kursi	BPPd
1	Kendal 1	190.683	9	21.187	200.584	10	20.058
2	Kendal 2	158.284	7	22.612	170.252	8	21.281
3	Kendal 3	161.850	7	23.121	174.661	8	21.833
4	Kendal 4	176.768	8	22.096	188.673	9	20.964
5	Kendal 5	148.925	7	21.275	156.435	7	22.348
6	Kendal 6	155.176	7	22.168	162.795	8	20.349
Kab. Kendal		991.686	45	22.037	1.053.400	50	21.068

Sumber: KPU Kab. Kendal, diolah.

Berdasarkan perhitungan menggunakan formula Gallagher untuk mengukur Least Square Index (LSq) —dengan rumus $LSq = v(1/2 (v_i - s_i)^2)$ — kesenjangan antara suara dan kursi sebesar 0,88 Dalam Indeks LSq atau Indeks Gallagher, semakin rendah angkanya, semakin tinggi proporsionalitas-nya. Sebaliknya, semakin tinggi indeksnya, semakin tinggi pula disproporsionalitasnya. Dibandingkan disproporsionalitas pada Pemilu 2019 sebesar 4,07, berarti disproporsionalitas semakin rendah atau sebaliknya proporsionalitas hasil pemilu semakin baik pada Pemilu 2024.

²¹ Selisih tertinggi keterwakilan warga pada Pemilu 2024 itu sedikit di atas selisih tertinggi keterwakilan warga pada Pemilu 2019 sebesar 1.084. Dalam hal perbandingan antara yang di atas dan bawah rata-rata keterwakilan, pada Pemilu 2019 sebanyak 4 dapil *upper represented* (dapil Kendal 2, 3, 4,6, dan 2 dapil *under represented* (dapil Kendal 1 dan 5).

Pluralitas politik Pemilu 2024 cukup bagus. Dari 18 partai yang bersaing, 10 partai berhasil meraih kursi dengan PKB dominan. Agaknya paralel dengan Pemilu 2019. Saat itu, 10 partai meraih kursi dari 20 partai yang berkompetisi dengan PDIP dan PKB dominan.

Namun demikian dengan alokasi kursi pada Pemilu 2024 ini, Partai Golkar, Gerindra, dan PPP, diuntungkan. Proporsi perolehan kursi kedua partai melebihi proporsi suara yang dikumpulkan. Sebaliknya Partai Demokrat, Nasdem dan PDIP tidak mendapatkan keuntungan, sebagaimana diperoleh pada Pemilu 2019. Dengan suara 14,45 persen, Golkar mendapatkan 8 kursi. Sebaliknya, PDIP memperoleh suara 15,20 persen namun hanya mendapat 7 kursi. Gerindra juga menduduki 7 kursi dari perolehan suara sebanyak 10,54 persen. PPP memperoleh suara 8,05 persen setara 5 kursi. Tetapi PAN dengan suara 8,74 persen mendapatkan 4 kursi. Selanjutnya, Demokrat dengan suara 4,38 persen mendapatkan 1 kursi sedang Perindo dengan suara 1,67 persen juga mendapatkan 1 kursi.

Tabel 3. Indeks Disproporsionalitas Pemilu DPRD Kabupaten Kendal Tahun 2024

Nomor Urut	Partai Politik	Suara	Kursi	Indeks Disproporsional
1	PKB	21,33	22,00	-0,67
2	Partai Gerindra	10,54	14,00	+3,46
3	PDIP	15,20	14,00	-1,2
4	Partai Golkar	14,45	18,00	+3,55
5	Partai Nasdem	5,76	4,00	-1,76
6	Partai Buruh	-	-	-
7	Partai Gelora	-	-	-
8	PKS	7,80	6,00	-1,80
9	PKN	-	-	-
10	Partai Hanura	-	-	-
11	Partai Garuda	-	-	-
12	PAN	8,74	8,00	-0,74
13	PBB	-	-	-
14	Partai Demokrat	4,38	2,00	-2,38
15	PSI	-	-	-
16	Partai Perindo	1,67	2,00	+0,33
17	PPP	8,05	10,00	+1,95
24	Partai Ummat	-	-	-

Keterangan: tanda (+) artinya *over representation*, tanda (-) berarti *under representation*.

Disproporsionalitas dalam alokasi kursi berbanding lurus dengan disproporsionalitas distribusi hasil pemilu. Jika alokasi kursi dihitung dari rasio antara jumlah penduduk dan kursi, distribusi kursi hasil pemilu diperoleh dari hasil bagi suara pemilih dengan kursi. Secara keseluruhan nilai kursi setara dengan 12.815 suara. Kursi-kursi di dapil Kendal 1, 4, dan 6 *under representation* dan di Kendal 2, 3, dan 5 *over representation*. (lihat Tabel 3)

Dampak disproporsionalitas adalah ketidakadilan suara. Hal itu terasa pula dalam penetapan kursi dengan penggunaan formula Sainte Lague Murni untuk mengonversi suara menjadi kursi. Di dapil Kendal 1, PKB menjadi pemenang dengan memperoleh 30.996 suara atau 3 kursi. Disusul Gerindra dengan 15.996 suara mendapat 2 kursi. Selisih suara dengan Gerindra tidak besar, namun PDIP dan Golkar yang memperoleh 15.195 suara dan 14.669 suara hanya mendapat satu kursi. Gerindra mendapatkan insentif suara. Di dapil Kendal 2, Golkar sebagai peraih suara terbesar. Dengan 25.650 suara, Golkar mendapatkan 2 kursi. Sedang berturut-turut PKB 16.597 suara, PDIP 15.261 suara, Gerindra 10.064 suara, Demokrat 9.763 suara, dan PAN 8.504 suara sama-sama mendapatkan satu kursi. Selisih besar suara PKN dan PDIP tak bisa membuat tambahan kursi. Gerindra, Demokrat, dan PAN mendapatkan insentif suara.

Di dapil Kendal 3, Golkar menjadi pemenang dengan 22.513 suara mendapatkan 2 kursi, diikuti PDIP dengan 20.844 suara untuk 1 kursi. Nasdem yang memperoleh 16.881 suara, PKB 12.636 suara, Gerindra 10.880, dan PAN 8.969 sama-sama mendapatkan 1 kursi. Gerindra dan PAN mendapatkan keuntungan. Di dapil Kendal 4, PKB memperoleh 19.998 suara setara 2 kursi, disusul Gerindra 14.892 suara, PDIP 14.296 suara, Golkar 13.366, Nasdem 11.996 suara, PPP 10.409 suara, Perindo 6.517 suara yang masing-masing mendapatkan 1 kursi. Insentif suara diperoleh Golkar, Nasdem, PPP, dan Perindo. Selisih 17 suara di bawah Perindo, PAN mendapatkan 6.500 suara tapi gagal mengirimkan wakilnya di DPRD.

Dapil Kendal 5, PKB memperoleh 26.880 suara disusul PDIP dengan 20.022 suara masing-masing mendapatkan 2 kursi. Selanjutnya PKS memperoleh 10.371 suara, Golkar 9.570 suara, dan Gerindra 8.527 suara masing-masing satu kursi. Komposisi ini terkesan proporsional untuk semua yang mendapatkan kursi. Di dapil Kendal 6, PKB dominan dengan perolehan 29.576 suara untuk meraih 2 kursi. Sedang secara berturut-turut PAN 14.911 suara, PDIP 11.826 suara, PKS 9.509 suara, PPP 8.178 suara, Gerindra 7.989 suara, dan Golkar 6.954 suara masing-masing mendapatkan 1 kursi. Insentif suara diperoleh PDIP, PKS, PPP, Gerindra dan Golkar.

Dari data di atas terlihat partai menengah mendapatkan keuntungan dengan sistem konversi suara menjadi kursi formula Sainte Lague Murni. Insentif suara yang besar mereka peroleh dari sistem pembagian kursi tersebut terjadi pada dapil dengan satu parpol dominan sehingga disproporsionalitas suara cukup tinggi sampai tinggi. Ini terjadi di dapil Kendal 1, 2, 3, 4, dan 6. Apabila persaingan memenangkan dua parpol, rasio atau komposisi suara menjadi lebih adil. Perbandingan perolehan suara dan kursi dari semua parpol lebih proporsional, seperti terjadi di dapil Kendal 5.

D. KESIMPULAN

Uraian di atas menunjukkan *districcking* dalam bentuk penambahan kursi dengan dapil yang sama tidak memperbaiki proporsionalitas suara. Hal itu memantapkan keyakinan bahwa konsep representasi politik tetap menjadi problematik pada dapil menengah besar (7-12 kursi). Tidak ada jaminan yang mengonfirmasi bahwa dapil menengah besar (7-12 kursi) mendorong tingkat proporsionalitas jumlah penduduk dan alokasi kursi dan suara dan kursi hasil pemilu.

Walaupun desain dapil dengan mempertahankan cakupan wilayah yang sama (6 dapil), memenuhi prinsip pembuatan dapil, dan dalam toleransi indeks disproporsionalitas, secara bergantian masuk kategori *over represented* dan *under represented*. Pergeseran *over represented* dan *under represented* dalam beberapa simulasi tidak menunjukkan gejala apapun.

Analisis hasil pemilu mempertegas hal itu. Secara bergantian dan tanpa pola pula partai mengalami *over representation* atau *under representation* bergantian. Musibah dan berkah elektoral bagi partai dan calon itu muncul tanpa gejala yang terdeteksi sistem.

Tapi data memperkuat sinyalemen bahwa formula Sainte Lague Murni tidak bisa menjaga apalagi menjamin keadilan dalam mengonversi suara menjadi kursi. Ditemukan bahwa partai menengah mendapatkan keuntungan dengan sistem konversi ini. Insentif elektoral yang besar diperoleh dari sistem pembagian kursi pada dapil dengan satu parpol dominan sehingga disproporsionalitas suara cukup tinggi sampai tinggi. Apabila ada dua parpol dominan, rasio atau komposisi suara menjadi lebih adil. Perbandingan perolehan suara dan kursi dari semua parpol lebih proporsional.

Perluasan kancah penelitian dengan fokus pada perbedaan *districcking* dalam merespon penambahan kursi akan memperkuat dan meyakinkan hasil penelitian dengan topik ini. Ke depan perlu studi yang memetakan kancah penelitian, terutama di kabupaten/kota

bertambah kursi dengan mengubah dapil pemilu sebelumnya. Artinya, akan diketahui seberapa besar pengaruh dan sumbangan elemen-elemen teknis pemilu terhadap proporsionalitas atau disproportionalitas suara dalam pemilu.

Daftar Pustaka

Buku

- Asshiddiqie, Jimly. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jilid II, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), hlm. 172.
- Croissant, Aurel. *Election Politics in Southeast and East Asia*, (Singapore: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2002).
- Denzin, Norman K. dan Lincoln, Yvonna S. (ed), *Handbook of Qualitativ Research*, (London, Sage Publication, 1994)
- Marijan, Kacung. *Sistem Politik Indonesia; Konsolidasi Demokrasi Pasca-Orde Baru*, (Jakarta: Kencana, 2012), hal. 91.
- Nawawi, Hadari. *Metode Penelitian Bidang Sosial*, (UGM Press, 1985).
- Prihatmoko, Joko J. *Mendemokratiskan Pemilu – Dari Sistem sampai Elemen Teknis*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar dan LP3M Universitas Wahid Hasyim, 2008), hal 6.
- Kartawidjaya, Pipit Rochijat, *Alokasi Kursi: Kadar Keterwakilan Penduduk dan Pemilih* (Jakarta: Elsam, 200).
- Reynolds, Andrew; Reilly; Ben, and Ellis, Andrew. 2005. *Electoral System Design: The New International IDEA Handbook*. ed. Andrew Reynolds. Stockholm: International IDEA.
- Pitkin, Hanna F.; *The Concept of Representation*, (Barkeley: University of California Press, 1972).
- Schroder, Peter. *Strategi Politik*, (Jakarta: Fiedriech Naumann Stiftung, 2003), hal. 306.
- Pamungkas, S. (2011) *Partai Politik : Teori dan Praktik di Indonesia*, Institute for Democracy and Welfarism, Yogyakarta.

Jurnal

- Farell, David M. (1997), “Electoral Systems: A Comparative Introduction”, Oxford UP, New York, 2001 diakses 20 Mei 2023 dari Sigit Pamungkas, *Disproporsionalitas Suara dalam Pemilu Legislatif Tahun 2004*, <https://sigitp.staff.ugm.ac.id>
- Sukriono, Didik. Menggagas Sistem Pemilihan Umum di Indonesia. *Jurnal Konstitusi*, Universitas Kanjuruhan Vol. II, No. 1, Juni 2009
- Pamungkas, Sigit. *Disproporsionalitas Suara dalam Pemilu Legislatif Tahun 2004*, <https://sigitp.staff.ugm.ac.id>
- Paskarina, Caroline. Pilkada Serentak, Eksklusi Partai Politik, dan Masa Depan Politik Representasi, *The POLITICS: Jurnal Magister Ilmu Politik Universitas Hasanuddin* Vol. 2 No. 1, Jan 2016 | P-ISSN: 2407-9138

Peraturan

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017

Peraturan KPU Nomor 17 Tahun 2008
Peraturan KPU Nomor 5 tahun 2013
Keputusan KPU Nomor 06 Tahun 2022
Keputusan KPU Nomor 457 Tahun 2022
Keputusan KPU Nomor 447 Tahun 2022