



## Hal-hal Krusial dalam Pembahasan RUU tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD

Aryojati Ardipandanto\*)

### Abstrak

*Dalam rangka menghadapi Pemilihan Umum Tahun 2014, DPR RI menyusun dan membahas RUU tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD. Setelah melakukan proses penyusunan dan pembahasan RUU tentang Pemilu, sampai dengan tanggal 9 April 2012, Panja RUU Pemilu masih belum dapat memutuskan beberapa hal, yaitu pertama, sistem pemilu yang diterapkan. Kedua, Parliamentary Threshold (PT). Ketiga, alokasi kursi tiap Daerah Pemilihan, dan keempat, konversi suara menjadi kursi. Akhirnya dalam Paripurna disepakati penggunaan Metode Kuota Murni sebagai tata cara konversi penghitungan suara dalam RUU Pemilu. Selain itu, ambang batas pemilu (parliamentary threshold/PT) secara nasional 3,5%. Sistem pemilu yang ditetapkan adalah Proporsional Terbuka dengan alokasi kursi 3-10 per daerah pemilihan (dapil) untuk DPR pusat dan 3-12 untuk DPRD provinsi dan kabupaten.*

### Pendahuluan

Setiap pelaksanaan Pemilihan Umum (Pemilu), Indonesia selalu membuat Undang-Undang (UU) Pemilu yang baru. Selama era reformasi saja telah lahir dua UU yakni UU No. 12 tahun 2003 dan UU No. 10 tahun 2008. Pada kedua UU tersebut, untuk pemilihan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) misalnya, termuat beberapa tujuan yang ternyata juga dilanggar dalam pelaksanaannya. Beberapa tujuan ini meliputi proporsionalitas, akuntabilitas, derajat keterwakilan yang tinggi, serta multikepartaian sederhana. Dr. Pipit

Kartawidjaja dari Landesagentur fuer Struktur und Arbeit (LASA) Brandenburg GmbH Germany menyampaikan hal ini dalam kuliah tamu yang diselenggarakan Fakultas Ilmu Sosial Ilmu Politik (FISIP), pada tanggal 15 September 2011.

Hal tersebut merupakan sekelumit hal-hal penting yang menjadi salah satu substansi perbaikan UU tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD. Perbaikan-perbaikan dalam UU ini dilatarbelakangi terutama oleh masih banyaknya kecurangan Pemilu pada masa-masa sebelumnya di Indonesia. Dalam tiga kali penyelenggaraan Pemilu, rekayasa penghitungan suara dan rekapitulasi suara

\*) Peneliti Pertama Bidang Politik pada Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Setjen DPR RI, e-mail: aryojati.ardipandanto@gmail.com

hasil pemilu, mulai dari TPS, Kecamatan, sampai KPU di daerah dan KPU Pusat, begitu sulit dibuktikan secara hukum.

## Hal-hal Krusial

Setelah melakukan proses penyusunan dan pembahasan RUU tentang Pemilu, sampai dengan tanggal 9 April 2012, Pansus RUU Pemilu masih belum dapat memutuskan beberapa hal, yaitu *pertama*, sistem pemilu yang diterapkan. *Kedua*, *Parliamentary Threshold* (PT). *Ketiga*, alokasi kursi tiap Daerah Pemilihan, dan keempat, konversi suara menjadi kursi.

Pada tanggal 11 April 2012 tercapai kesepakatan hasil lobi/Rapat Konsultasi antara Pimpinan DPR RI dan Pimpinan Fraksi-fraksi yang substansinya adalah:

*Pertama*, terhadap Materi tentang sistem pemilu, disepakati menggunakan sistem Proporsional Terbuka. Namun demikian, terdapat beberapa Fraksi yang akan menyampaikan *minderheids* nota terhadap kesepakatan ini yaitu Fraksi PDI Perjuangan dan Fraksi PKS.

*Kedua*, terhadap Materi tentang *Parliamentary Threshold*, mengerucut kepada angka 3,5% dari seluruh fraksi. Namun terdapat beberapa catatan/opsi dari beberapa fraksi yaitu Fraksi Partai Golkar, sepakat dengan angka 3,5% tetapi dengan metode konversi suara menggunakan metode Webster, dan Fraksi PDI Perjuangan, sepakat dengan angka 3,5% tetapi dengan metode konversi suara menggunakan metode Webster.

*Ketiga*, terkait dengan alokasi kursi tiap Daerah Pemilihan, hampir semua fraksi sepakat pada angka 3-10 untuk DPR RI dan 3-12 untuk DPRD. Namun demikian terdapat catatan dari beberapa fraksi, yaitu Fraksi Partai Golkar sepakat dengan angka 3-10 untuk DPR RI dan 3-12 untuk DPRD jika menggunakan Webster, sedangkan Fraksi PDI Perjuangan sepakat dengan angka 3-10 untuk DPR RI dan 3-12 untuk DPRD jika menggunakan Webster.

*Keempat*, terkait dengan metode penghitungan perolehan kursi atau konversi suara, terdapat perbedaan

antar fraksi yaitu Fraksi Partai Demokrat, PAN, PPP, PKB, Gerindra, dan Hanura sama-sama menginginkan metode kuota Murni. Adapun Fraksi Partai Golkar, PDI Perjuangan, dan PKS menghendaki metode *Divisor Webster*.

Dari keempat materi tersebut, terdapat isu yang belum mencapai kesepakatan yakni terhadap konversi suara menjadi kursi. Terhadap hal tersebut, maka disepakati untuk diputuskan dalam rapat paripurna melalui mekanisme pemungutan suara (*voting*).

Akhirnya, melalui Rapat Paripurna DPR RI tanggal 12 April 2012 disepakati penggunaan Metode Kuota Murni sebagai tata cara konversi penghitungan suara dalam RUU Pemilu. Selain itu, ambang batas pemilu (*Parliamentary Threshold/PT*) secara nasional 3,5%. Sistem pemilu yang ditetapkan adalah Proporsional Terbuka dengan alokasi kursi 3-10 per daerah pemilihan (dapil) untuk DPR pusat dan 3-12 untuk DPRD provinsi dan kabupaten.

## Kuota Murni dan Dampak Ambang Batas

DPR RI telah mengesahkan UU Pemilu. Wakil rakyat sepakat *Parliamentary Threshold* (PT) 3,5% berlaku nasional dan metode konversi suara menggunakan sistem kuota Murni, yang akan diberlakukan pada Pemilu 2014.

Metode kuota murni ini disebut sebagai metode *largest remainder* atau kuota-LR karena ada sisa kursi dan sisa suara. Metode ini yang juga bisa disebut metode Hamilton/Hare/Neymar, merujuk pada nama penemunya. Rumusnya adalah *pertama*, tentukan Bilangan Pembagi Pemilih (BPP), dengan cara membagi total suara sah dengan jumlah alokasi kursi per dapil yang diperebutkan.

Diumpamakan, ada 1.000 jumlah suara sah dengan jumlah alokasi kursi per dapil 25 kursi. Jadi  $1.000 : 25 = 40$ . Angka 40 menjadi angka BPP yang akan menjadi acuan berikutnya. Selanjutnya, angka BPP yang telah didapatkan tersebut akan membagi jumlah suara yang didapat dari masing-masing partai.

Partai yang mendapatkan angka penuh berarti mendapat kursi. Sedangkan sisa suaranya akan dihitung saat merebut sisa kursi bersama partai yang mempunyai sisa angka tidak penuh.

Secara matematis, sistem kuota Murni cenderung menguntungkan partai menengah. Hal itu disebabkan perolehan suara partai besar tersedot untuk mendapatkan kursi dengan angka penuh. Sedangkan sisa suaranya akan dibandingkan dengan sisa suara partai yang tidak mendapatkan kursi.

Contoh sederhananya, anggaplah angka BPP atau kuota 1 kursi seharga 1.000 suara. Partai yang mendapatkan 1800 suara mendapatkan 1 kursi, hal itu sama dengan partai yang mendapatkan jumlah suara 1200 suara.

Dengan demikian, sistem kuota Murni ini adalah seperti diterapkan pada Pemilu Tahun 2004, yang implikasinya dapat dikatakan lebih "adil" atau lebih memberikan kesempatan yang lebih besar bagi partai-partai yang belum terlalu besar untuk berpartisipasi dalam sistem yang lebih demokratis.

Selanjutnya, dampak PT 3,5% secara nasional tidak bisa diabaikan. Sebetulnya di salah satu sisi, ambang batas tersebut dapat memicu konflik di daerah. Contohnya adalah dalam lingkup Pemilu Anggota DPRD. Bila calon anggota DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota yang terpilih pada Pemilu 2014 nanti hanya para calon dari partai yang secara nasional lolos ambang batas parlemen 3,5%, itu berarti banyak suara yang akan "hangus".

Konflik akan berpotensi terjadi dalam pengertian bahwa hasil pemilu yang bersumber pada dukungan riil berupa perolehan suara calon legislatif, namun calon-calon terpilih tidak bisa menjadi wakil rakyat di DPR RI atau DPRD akibat partainya tidak lolos ambang batas parlemen 3,5%. Padahal, hasil Pemilu 2009 menunjukkan banyak partai kecil cukup dominan di daerah, seperti Partai Bulan Bintang (PBB) di Nusa Tenggara Barat (NTB), Partai Damai Sejahtera di Sulawesi Utara, atau Partai Demokrasi Kebangsaan di Makassar.

Pada Pemilu 2009, sekitar 18% suara "hangus" di DPR RI. Kemungkinan suara hangus pada Pemilu 2014 untuk kursi di DPR RI di atas 20% karena ambang batas naik 3,5%

Perubahan ambang batas yang berlaku secara nasional itu juga akan berpotensi mendorong para politikus potensial dari partai-partai kecil untuk pindah ke partai besar yang memiliki jaminan lolos ambang batas 3,5%.

Berdasar pengalaman Pemilu di berbagai negara termasuk Indonesia, untuk menyikapi substansi yang telah ditetapkan dalam RUU tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD, sebaiknya kita meninjau kembali pentingnya masukan yang pernah disampaikan oleh Pipit Kartawidjaja yang menegaskan perlunya perbaikan dan monitoring dalam pelaksanaan Pemilu. Idealnya memang sistem Pemilu tidak perlu diganti-ganti setiap kali pelaksanaan, hanya perlu diperbaiki dan dimonitor saja. Dalam hal ini, kita dapat melihat contohnya pada Pemilu di Jerman dan di berbagai negara lainnya.

Selanjutnya, untuk mencapai perbaikan pelaksanaan Pemilu, khususnya di Indonesia, semua pihak baik itu Pemerintah, Legislatif, Penyelenggara dan Kontestan Pemilu harus berangkat dari niat untuk memperbaiki elemen-elemen teknis yang disebut sebagai perangkat sistem Pemilu seperti jenis pencalonan kontestan, jurus pencoblosan suara, pembagian daerah pemilihan, cara penghitungan dan pelaksanaan.

Dari lima perangkat teknis tersebut, berdasarkan pengalaman penyelenggaraan Pemilu di Indonesia, pembagian daerah pemilihan tampaknya merupakan perangkat sistem pemilu yang terpenting.

## Penutup

Dalam proses pembahasan RUU tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD, tampak bahwa memang DPR RI telah cukup melakukan penekanan substansi pada masalah Daerah Pemilihan,

karena hal ini terkait erat dengan hal yang sangat krusial, yaitu masalah penentuan jumlah kursi, walaupun pada kenyataannya, perdebatan-perdebatan lebih menonjol pada segi penetapan ambang batas (*Parliamentary Threshold*).

Dengan terlalu menekankan pembahasan pada faktor ambang batas tersebut, sebetulnya dikhawatirkan bahwa "kesempurnaan" pembahasan terkait Daerah Pemilihan akan kurang maksimal, terutama bila menyangkut konteks misalnya ambang terselubung/matematis, daerah pemilihan ganjil genap, lapisan Daerah Pemilihan serta cara penghitungan. Padahal, isu-isu tersebut tidak kalah sensitifnya dengan masalah *Parliamentary Threshold*, karena menyangkut teknis pelaksanaan Pemilu itu sendiri, yang bila tidak disikapi secara serius, akan mengakibatkan munculnya potensi-potensi ketidakjelasan atas status hukum hasil penghitungan suara dan pengalokasian jumlah kursi yang berhasil didapatkan kontestan Pemilu.

### **Rujukan:**

1. "Memperbaiki Desain Sistem Pemilu Indonesia" <http://politik.ub.ac.id/2012/01/09/>, diakses 19 April 2012.
2. Marwan Mas, "Harapan pada KPU Baru", *Kompas*, 18 April 2012.
3. Laporan Panja kepada Raker Pansus RUU tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD, 9 April 2012.
4. Catatan Rapat, Hasil Lobi/Rapat Konsultasi antara Pimpinan DPR RI dan Pimpinan Fraksi-fraksi; RUU tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD, 11 April 2012.
5. "PAN merasa Puas dengan Hasil Paripurna UU Pemilu Baru" <http://www.beritasatu.com/nasional/> diakses 21 April 2012.