

Menyederhanakan Sistem Kepartaian di Parlemen¹

Oleh **Didik Supriyanto**²

Pendahuluan

Penjelasan Umum UU No 7/2017 menyatakan, “Pemilu anggota DPR, anggota DPD, dan anggota DPRD diselenggarakan dengan menjamin prinsip keterwakilan, yang artinya setiap Warga Negara Indonesia dijamin memiliki wakil yang duduk di lembaga perwakilan yang akan menyuarakan aspirasi rakyat di setiap tingkatan pemerintahan, dari pusat hingga daerah.” Penjelasan ini mempertegas ketentuan Pasal 168 ayat (2) UU No 7/2017, bahwa “Pemilu untuk memilih anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota dilaksanakan dengan sistem pemilu proporsional terbuka.”

Sistem pemilu proporsional atau disebut juga sistem pemilu perwakilan berimbang adalah sistem pemilu yang mengkonversi suara menjadi kursi secara proporsional atau secara berimbang. Maksudnya, jika Partai A memperoleh suara 20%, maka Partai A juga meraih kursi kurang lebih 20%; jika Partai B memperoleh suara 5%, maka Partai B juga meraih kurang lebih 5% kursi.

Sistem pemilu proporsional merupakan antitesis dari sistem pemilu mayoritarian atau sistem pemilu perwakilan mayoritas, di mana kursi perwakilan diberikan

¹ Keterangan Ahli Pemohon dalam Sidang Mahkamah Konstitusi, Senin, 22 Januari 2024.

² Peneliti pemilu, penulis buku-buku pemilu, dan kolumnis pemilu di media massa. Anggota Panwas Pemilu Pusat pada Pemilu 2004, Pemantau Pilkada 2005-2008, Pemantau Pemilu 2009, Petugas KPPS Pemilu 2014, dan Pengawas Pemilu Lapangan Pilkada DKI Jakarta 2017, Anggota Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu 2019-2022.

kepada partai politik atau calon yang meraih suara terbanyak (*simple majority*) atau yang meraih suara 50%+1 (*absolute majority*). Dengan demikian kebalikan dari sistem mayoritarian yang membuang suara berapapun (*simple majority*) atau kurang dari 50% (*absolute majority*), sistem pemilu proporsional menekan sedikit mungkin suara terbuang atau suara yang tidak terkonversi menjadi kursi. Tujuannya agar hasil pemilu proporsional, yakni persentase perolehan suara kurang lebih sama dengan persentase raihan kursi.

Tujuan dan Sistem Pemilu

Tujuan pemilu bukan sekadar menghasilkan orang-orang terpilih (*output*), yang kemudian menjadi anggota legislatif atau pejabat eksekutif. Lebih jauh dari itu, tujuan pemilu harus mencapai dampak politik yang diharapkan (*outcome*). Dampak politik tersebut bisa dilihat dari tiga sisi: (1) perwakilan politik, (2) integrasi politik, dan (3) efektivitas pemerintahan.

Dalam perwakilan politik, pertanyaan pokoknya adalah bagaimana pemilu menghasilkan wakil-wakil rakyat yang benar-benar representatif, dalam arti mewakili keberadaan dan kepentingan rakyat yang memilihnya. Di sini terdapat empat model perwakilan: perwalian, delegasi, mandat, dan deskriptif. Model perwalian/mandat dihasilkan oleh sistem pemilu mayoritarian, sedangkan model delegasi/deskriptif dihasilkan oleh sistem pemilu proporsional.

Dalam integrasi politik, pertanyaan pokoknya adalah bagaimana pemilu mampu mendorong integrasi politik, bukan sebaliknya menuju perpecahan sosial. Di sini sistem pemilu proporsional terbukti mampu mengatasi perpecahan sosial pasca-Perang Dunia II di Eropa, sebaliknya sistem pemilu mayoritarian menyebabkan perpecahan politik di negara-negara Afrika.

Dalam efektivitas pemerintahan, pertanyaan pokoknya adalah bagaimana pemilu menghasilkan pemerintahan efektif, dalam arti pemerintah (legislatif dan eksekutif) cepat dan tepat mengambil keputusan. Dalam sistem pemerintahan parlementer, berarti satu atau dua partai menguasai mayoritas parlemen, sedang dalam sistem presidensial, berarti presiden terpilih didukung mayoritas parlemen.

Sistem pemilu mayoritarian cenderung menghasilkan pemerintahan efektif, karena sedikit partai politik masuk parlemen sehingga sedikit pula partai politik yang terlibat dalam pengambilan keputusan; sementara sistem pemilu proporsional cenderung menghasilkan pemerintahan tidak efektif karena banyaknya partai politik yang masuk parlemen sehingga banyak partai politik yang terlibat dalam pengambilan keputusan.

Dengan demikian, dibandingkan dengan sistem pemilu mayoritarian, sistem pemilu proporsional lebih banyak memiliki nilai positif: lebih representatif, lebih bisa menjaga integrasi politik. Masalah umum yang dihasilkan sistem pemilu proporsional adalah terciptanya pemerintahan tidak efektif akibat banyak partai politik masuk parlemen, sehingga pengambilan keputusan tidak bisa cepat dan cenderung terdistorsi oleh lobi-lobi yang mengikis keutuhan rencana kebijakan.

Sistem Kepartaian di Parlemen

Bicara soal sistem kepartaian adalah bicara soal partai politik di parlemen; bicara soal sistem kepartaian adalah bicara soal partai politik hasil pemilu. Oleh karena itu pengertian sistem kepartaian adalah pola interaksi partai-partai politik dalam membentuk dan menjalankan pemerintahan. Pola interaksi antarpartai politik tersebut ditentukan oleh jumlah partai politik dan tingkat penyebaran kursi antarpartai politik di parlemen.

Douglas Rae (1968) mengidentifikasi sistem kepartaian berdasarkan tingkat penyebaran partai politik di parlemen atau fragmentasi partai politik di parlemen. Fragmentasi partai politik ini berdasar pertanyaan: apakah kekuatan politik terkonsentrasi pada satu partai politik, atau terbagi di antara banyak partai politik. Fragmentasi partai politik di parlemen itu ditentukan oleh dua variabel: jumlah kursi partai politik dan kekuatan relatif (perimbangan perolehan kursi). Maka ketemulah sistem satupartai, sistem duapartai, dan sistem multipartai.

Giovanni Sartori (1976) tidak hanya melihat jumlah partai politik hasil pemilu di parlemen, tetapi juga memperhatikan ukuran relatif masing-masing partai politik di parlemen. Ukuran relatif ini dicerminkan oleh raihan kursi partai politik di parlemen; dari sini diketahui relevansi partai politik dalam hubungan dengan pembentukan pemerintahan; selanjutnya partai-partai politik relevan akan membentuk pola hubungan konsensus atau konflik.

Partai politik relevan ditentukan oleh dua penyaring, yaitu potensi berkoalisi dan potensi beroposisi. Pertama, partai politik yang memiliki potensi koalisi berada dalam posisi yang menentukan terbentuknya koalisi, dan kemungkinan menjadi salah satu mayoritas di parlemen. Kedua, partai politik yang memiliki potensi mengintimidasi apabila keberadaannya mempengaruhi taktik persaingan antarpartai politik, terutama ketika mampu mengubah arah persaingan.

Atas dua penyaring tersebut, Sartori membedakan empat sistem kepartaian: 1) sistem satupartai, apabila terdapat satu partai politik relevan; 2) sistem duapartai, apabila terdapat dua partai politik relevan; 3) sistem multipartai moderat, apabila terdapat tiga, empat, atau lima partai politik relevan, dan 4) sistem multipartai ekstrim, apabila terdapat enam atau lebih partai politik relevan.

Atas dasar konsep partai politik relevan tersebut, Laakso dan Taagepera (1979) menciptakan rumus tentang jumlah partai politik efektif di parlemen atau dikenal dengan Indeks ENPP (*Effective Number of Parliamentary Parties*).

$$ENPP = 1 / (\sum s_i)^2$$

Sebagai ilustrasi, untuk menentukan sistem kepartaian berdasarkan jumlah partai politik efektif di parlemen, Kartawidjaja (2007) menyajikan perolehan Partai Politik A, B, C, dan D dalam tiga sistem kepartaian berbeda.

TABEL 1: ILUSTRASI SISTEM KEPARTAIAN BERDASARKAN INDEKS ENPP

	SISTEM I		SISTEM II		SISTEM III	
Partai Parlemen	Perolehan Kursi p	s_i^2	Perolehan Kursi s	s_i^2	Perolehan Kursi p	s_i^2
A	50	0,25	25	0,0625	60	0,360
B	50	0,25	25	0,0625	25	0,063
C			25	0,0625	10	0,010
D			25	0,0625	5	0,003
Jumlah	100	$\sum s_i^2 = 0,50$	100	$\sum s_i^2 = 0,25$	100	$\sum s_i^2 = 0,435$
	ENPP	$1/\sum s_i^2 = 2,0$		$1/\sum s_i^2 = 4,0$		$1/\sum s_i^2 = 2,23$

SUMBER: KARTAWIDJAJA, *MULTIKEPARTAIAN SEDERHANA*, 2007.

Sebagaimana tampak pada Tabel 1, pada Sistem I, yaitu duasisitem partai, kursi parlemen terbagi 50:50 sehingga Indeks ENPP-nya adalah 2,0. Pada Sistem II atau sistem multipartai moderat, yang perolehan kursinya 25:25:25:25 sehingga

Indeks ENPP-nya adalah 4,0. Sedangkan pada Sistem III, meskipun jumlah partai politik yang masuk parlemen adalah 4, namun sistem kepartaiannya masuk kategori sistem duapartai karena Indeks ENPP-nya adalah 2,23.

Dengan Indeks ENPP maka diketahui, bahwa banyaknya jumlah partai politik yang masuk parlemen tidak identik dengan pembentukan sistem kepartaian di parlemen. Banyaknya partai politik yang masuk parlemen juga tidak identik dengan efektivitas parlemen, sebab tidak semua partai politik di parlemen memiliki pengaruh yang sama dalam mengambil keputusan. Oleh karena itu upaya menyederhanakan sistem kepartaian di parlemen tidak identik dengan usaha mengurangi jumlah partai politik di parlemen.

Bagaimana ENPP hasil pemilu-pemilu pasca-Orde Baru? Tabel 3 menunjukkan, hanya Pemilu 1999 yang menghasilkan sistem multipartai moderat, yaitu 4,7. Sedangkan pemilu-pemilu berikutnya menghasilkan multipartai ekstrem 7,1 (2004), 6,2 (2009), 8,2 (2014), dan 7,5 (2019). Karena itu, demi meningkatkan efektivitas kerja parlemen dan pemerintahan, perlu dilakukan penyederhanaan sistem kepartaian, dari sistem multipartai ekstrim (6 ke atas) menjadi multipartai moderat (3, 4, atau 5), dengan cara melakukan rekayasa sistem pemilu.

Penyederhanaan Sistem Kepartaian

Sistem pemilu proporsional menghasilkan banyak partai politik di parlemen sehingga tidak efektif dalam pengambilan keputusan. Oleh karena itu beberapa negara melakukan rekayasa terhadap sistem pemilu proporsional agar menghasilkan sistem kepartaian yang lebih sederhana. Tujuannya adalah untuk memudahkan pembentukan pemerintahan dan pengambilan keputusan (dalam sistem pemerintahan parlementer), dan memudahkan pemberian dukungan kepada keputusan presiden (dalam sistem pemerintahan presidensial).

TABEL 2: VARIABEL TEKNIS SISTEM PEMILU

NO.	VARIABEL	VARIAN
1.	Besaran Daerah Pemilihan (<i>district magnitude</i>)	<ul style="list-style-type: none"> • Daerah pemilihan berkursi tunggal (1 kursi atau satu paket kursi) • Daerah pemilihan berkursi jamak (2 atau lebih kursi)
2.	Metode Pencalonan (<i>candidacy</i>)	<ul style="list-style-type: none"> • Pencalonan sendiri (calon independen) • Pencalonan oleh partai politik (calon tunggal atau calon jamak dalam daftar calon)
3.	Metode Pemberian Suara (<i>ballotting</i>)	<ul style="list-style-type: none"> • Memilih satu calon atau satu partai politik • Memilih satu calon dan satu partai politik • Memilih satu calon atau satu partai politik ditambah memilih calon atau partai politik lain (memilih dengan preferensi)
4.	Ambang Batas Parlemen (<i>parliamentary threshold</i>)	<ul style="list-style-type: none"> • Angka efektif (mampu menyaring partai politik yang perolehan suaranya tidak signifikan tidak masuk parlemen tetapi tidak banyak membuang suara) • Angka tidak efektif (mampu menyaring partai politik tidak masuk parlemen tetapi banyak membuang suara)
5.	Formula Perolehan Kursi (<i>electoral formula</i>)	<ul style="list-style-type: none"> • Formula mayoritas sederhana ($A > B > C > D$) • Formula mayoritas absolut ($A > B + C + D$) • Formula proposional (kuota Hare dan kuota Droop, serta divisor d'Hont dan divisor St Laque)
6.	Penetapan Calon Terpilih	<ul style="list-style-type: none"> • Jika menggunakan formula mayoritas sederhana atau mayoritas absolut, peraih suara terbanyak langsung ditetapkan sebagai calon terpilih • Jika menggunakan formula proposional bisa ditetapkan berdasarkan nomor urut atau suara terbanyak

Sumber: *Demokrasi dan Pemilu: Negara, Pemerintah, dan Partai Politik*, 2021

Sistem pemilu adalah hubungan antarvariabel teknis untuk mengkonversi suara menjadi kursi. Dalam mengkonversi suara menjadi kursi, sistem pemilu legislatif memiliki enam variabel teknis, yaitu: (1) besaran daerah pemilihan atau *district magnitude*; (2) metode pencalonan atau *candidacy*; (3) metode pemberian suara atau *balotting*; (4) ambang batas parlemen atau *parliamentary threshold*; (5) formula perolehan kursi atau *electoral formula*, dan; (6) penetapan calon terpilih. Masing-masing variabel memiliki beberapa varian sebagai tampak pada Tabel 2.

Merekayasa sistem pemilu proporsional untuk menyederhanakan sistem kepartaian di parlemen, berarti melakukan berbagai macam simulasi penggunaan berbagai variabel-variabel teknis beserta variannya tersebut guna menghasilkan sistem kepartaian yang sederhana. Dari enam variabel tersebut, terdapat tiga variabel yang bisa digunakan untuk menyederhanakan sistem kepartaian di parlemen, yaitu (1) besaran daerah pemilihan, (2) ambang batas parlemen, dan (3) formula perolehan kursi.

Berdasarkan logika matematika, berbagai macam simulasi, dan pengalaman banyak negara, jika dilihat dari efektivitasnya dalam menyederhanakan sistem kepartaian, penggunaan tiga variabel tersebut urutannya adalah: pertama, besaran daerah pemilihan (paling efektif); kedua, formula perolehan kursi (kurang efektif), dan; ketiga, ambang batas parlemen (tidak efektif).

Pertama, besaran daerah pemilihan. Apabila besaran daerah pemilihan tunggal atau 1 kursi (sebagaimana terjadi dalam sistem pemilu mayoritarian) berarti hanya ada 1 partai politik yang lolos ke parlemen. Sebaliknya jika besaran daerah pemilihan jamak atau 2/lebih kursi (sebagaimana terjadi dalam sistem pemilu proporsional) kemungkinan ada 2/lebih partai yang masuk parlemen. Jika besaran daerah pemilihan 10 kursi, maka kemungkinan ada 10 partai politik

masuk parlemen. Dengan kata lain, semakin kecil besaran daerah pemilihan semakin besar peluangnya menyederhanakan sistem kepartaian di parlemen.

Kedua, formula perolehan kursi. Dalam sistem pemilu mayoritarian, di mana besaran daerah pemilihan adalah tunggal atau 1 kursi, maka terdapat dua formula perolehan kursi, yaitu *simple majority* atau *absolute majority*.³ Dalam sistem pemilu proporsional, di mana besaran daerah pemilihan adalah jamak atau 2 kursi/lebih, terdapat dua metode, yaitu metode kuota dan metode divisor. Metode kuota terdiri dari dua varian: kuota Hare dan kuota Droop;⁴ sedangkan metode divisor terdapat dua varian: divisor d'Hont dan divisor St Laque.⁵

Metode kuota Droop dan divisor d'Hondt terbukti paling efektif untuk menyederhanakan sistem kepartaian karena dua metode tersebut cenderung menguntungkan partai politik yang perolehan suara besar. Sedangkan metode kuota Hare terbukti tidak efektif untuk menyederhanakan sistem kepartaian karena cenderung menguntungkan partai politik yang perolehan suaranya kecil dan menengah. Divisor St Laque juga tidak efektif untuk menyederhanakan sistem kepartaian karena metode ini tidak memiliki kecenderungan untuk menguntungkan partai politik kecil dan menengah maupun partai besar.

Ketiga, ambang batas parlemen. Ambang batas parlemen tidak efektif untuk menyederhakan sistem kepartaian. Dengan menetapkan batas minimal perolehan suara pemilu parlemen dengan persentase tertentu, variabel teknis ini

³ Rumus *simple majority* adalah $A > B > C > D$, di mana A adalah pemenang. Sedangkan rumus *absolute majority* adalah $A > B + C + D$, di mana A adalah pemenang.

⁴ Rumus kuota Hare adalah jumlah suara partai politik (vp) dibagi jumlah suara sah (vt) dikali jumlah kursi (s). Sedangkan rumus kuota Droop adalah jumlah suara partai politik (vp) dibagi jumlah suara sah (vt) dikali jumlah kursi plus 1 (s+1).

⁵ Rumus divisor adalah suara partai politik dibagi bilangan tertentu, lalu bilangan hasil bagi tersebut dirangking: bilangan paling besar rangking pertama berarti kursi pertama, bilangan paling besar rangking kedua berarti kursi kedua, dan seterusnya sampai kursi habis. Bedanya, divisor d'Hondt menggunakan bilangan pembagi 1, 2, 3, 4, dan seterusnya, sedangkan divisor St Laque menggunakan bilangan pembagi 1, 3, 5, 7, dan seterusnya.

hanya mampu mengurangi jumlah partai politik masuk parlemen. Itu pun dengan catatan terdapat kesenjangan perolehan suara yang tajam di antara partai-partai politik peserta pemilu. Manakala kesenjangan perolehan suara yang tajam tidak terjadi, maka kemampuan membatasi jumlah partai politik ke parlemen juga terbatas. Oleh karena itu banyak negara yang melepas penggunaan ambang batas parlemen sebagai instrumen untuk menyederhanakan sistem kepartaian.

Ketidakefektifan penggunaan ambang batas parlemen dalam menyederhanakan sistem kepartaian tampak pada Tabel 3. Dengan beberapa perubahan besaran daerah pemilihan (Pemilu 1999: berbasis provinsi, Pemilu 2004: 3-12 kursi, dan Pemilu 2009-2019: 3-10 kursi) dan formula perolehan kursi (Pemilu 1999-2014: kuota Hare, dan Pemilu 2019: divisor St Laque), penggunaan ambang batas yang terus meningkat terbukti gagal menyederhanakan sistem kepartaian.

TABEL 3: HASIL PEMILU PASCA-ORDE BARU

Pemilu	Partai Politik Peserta Pemilu	Ambang Batas Parlemen	Partai Politik Masuk DPR	Indeks ENPP
Pemilu 1999	44	0%	21	4,7
Pemilu 2004	24	0%	17	7,1
Pemilu 2009	38	2,5%	9	6,2
Pemilu 2014	12	3%	10	8,2
Pemilu 2019	16	4%	9	7,5

Pemilu 1999 tanpa ambang batas menghasilkan ENPP 4,7 masuk multipartai moderat. Hasil ini lebih dipengaruhi oleh jumlah rata-rata besaran daerah pemilihan yang tinggi karena berbasis provinsi. Namun Pemilu 2004-2019 rata-rata besaran daerah pemilihan turun karena jumlah daerah pemilihan

bertambah banyak. Dengan kondisi tersebut, penerapan ambang batas yang terus meningkat (Pemilu 2004 (0%), Pemilu 2009 (2,5%), Pemilu 2014 (3,5%), dan Pemilu 2019 (4%)), tidak mampu memperkecil ENPP sehingga hasil empat pemilu tersebut sama-sama menciptakan sistem multipartai ekstrim.

Jadi, tujuan pembuat undang-undang agar penggunaan ambang batas (yang terus meningkat persentasenya) agar dapat menyederhanakan sistem kepartaian (dari multipartai ekstrims ke multipartai moderat), terbukti tidak berhasil. Bahkan mengurangi jumlah partai politik di parlemen pun, tidak efektif.

Masalahnya, penerapan ambang batas (yang terus meningkat persentasenya) tersebut, tidak saja terbukti gagal menyederhanakan sistem kepartaian, tetapi juga menjadikan hasil pemilu tidak proporsional. Padahal prinsip utama sistem pemilu proporsional adalah hasilnya harus proporsional (perolehan suara partai politik kurang lebih sama dengan raihan kursi partai politik).

Suara Terbuang dan Disproporsionalitas

Dalam sistem pemilu proporsional suara yang tidak terkonversi menjadi kursi disebut suara terbuang atau *wasted votes*, sedangkan dalam sistem pemilu mayoritarian disebut *spoiler votes*. Suara terbuang adalah jumlah suara sah partai politik tetapi tidak masuk dalam penghitungan kursi. Suara terbuang ini memengaruhi proporsionalitas penghitungan perolehan suara-kursi.

Jika persentase perolehan suara tidak sama dengan persentase perolehan kursi, maka terjadi disproporsionalitas. Banyaknya suara terbuang berdampak nyata terhadap meningkatnya disproporsionalitas hasil pemilu. Disproporsionalitas adalah deviasi antara perolehan kursi partai politik (dalam persentase) dengan perolehan kursi (dalam persentase).

Gallagher (1991) menemukan rumus **Indeks Disproporsional** atau biasa disebut **Least Squares Index (LSq)**, di mana, **vi** adalah persentase suara partai politik dan **si** adalah persentase kursi partai politik:

$$\text{LSq} = \sqrt{\frac{1}{2} \sum (v_i - s_i)^2}$$

Indeks Disproporsional menunjukkan kesenjangan perolehan suara partai politik dibandingkan perolehan kursi dalam persentase. Selisih persentase kursi partai politik yang lebih besar dibandingkan persentase suaranya, disebut surplus proporsional. Semakin tinggi surplus proporsional yang diterima partai politik, maka hasil pemilu semakin tidak proporsional.

Sementara itu The Independent Commission on Voting System (1998) atau sering disebut dengan Komisi Jenkins,⁶ menggunakan rumus **Indeks Loosemore-Hanby** atau **Indeks LHI** atau **Loosemore-Hanby Index**, di mana **vi** adalah persentase suara dan **si** adalah persentase kursi, untuk menentukan tingkat proporsionalitas hasil pemilu proporsional.

$$\text{LHI} = \frac{1}{2} \sum [v_i - s_i]$$

Berdasarkan rumus tersebut, Komisi Jenkins mengelompokkan tingkat proporsionalitas hasil pemilu: pertama, disebut proporsional (*full-proportional*) jika indeksnya antara 4-10%; kedua, disebut semiproporsional (*semi-*

⁶ Komisi Jenkins dibentuk Parlemen Inggris pada Desember 1997 untuk mengkaji kelayakan sistem pemilu proporsional diterapkan di Inggris. Inggris sendiri menggunakan sistem pemilu mayoritarian varian *first past the post* sejak pemilu-pemilu awal digelar di negara itu pada abad XVIII. Komisi Jenkins mengumpulkan berbagai hasil pemilu proporsional dan melaporkan hasil kerjanya pada September 1998. Hasil kajian Komisi Jenkins banyak dirujuk ahli-ahli pemilu dalam membahas sistem pemilu proporsional.

proportional) jika indeksnya 10-15%; ketiga, disebut nonproporsional (*non-proportional*) jika indeksnya di atas 15%.

Jika diperbandingkan, hasil penghitungan Indeks LHI lebih dua kali lipat lebih dari hasil Indeks LSq. Jika penghitungan disproporsionalitas menggunakan Indeks LSq menghasilkan angka 3,50, maka penghitungan Indeks LHI menghasilkan 7% atau lebih. Perbedaan dua kali lipat atau lebih pada Indeks LHI dibanding Indeks LSq terjadi karena penggunaan akar pada Indeks LSq menjadikan hasilnya selalu setengah lebih kecil dari Indeks LHI.

TABEL 4: DAMPAK AMBANG BATAS PARLEMEN TERHADAP PROPORSIONALITAS

Pemilu	Ambang Batas Parlemen	Suara Total	Suara Terkonversi Jadi Kursi	Suara Terbuang	Indeks LSq	Indeks LHI
1999	0%	105.533.798	101.765.638	3.788.070	3,3	10,6
2004	0%	113.490.795	105.923.510	7.567.285	4,4	19,8
2009	2,5%	104.048.118	85.000.635	19.047.481	6,7	44,9
2014	3,5%	124.885.737	121.920.762	2.964.975	2,8	7,8
2019	4%	139.972.260	126.376.418	13.595.842	4,5	20,5

Penggunaan Indeks LSq dan Indeks LHI untuk menghitung proporsionalitas hasil pemilu pasca-Orde Baru, tampak pada Tabel 4. Pada Pemilu 1999 terlihat Indeks LSq 3,3 dan Indeks LHI 10,6, yang berarti hasil Pemilu 1999 adalah semiproporsional. Pada Pemilu 2004 menunjukkan Indeks LSq 4,4 dan Indeks LHI 19,8 sehingga hasil Pemilu 2004 tidak proporsional, meskipun pemilu kali ini belum diterapkan ambang batas perwakilan. Setelah penerapan ambang batas parlemen 2,5% pada Pemilu 2009 terjadi peningkatan Indeks LSq 6,7 dan Indeks LHI 44,9 yang berarti hasil pemilunya tidak proporsional.

Namun pada Pemilu 2014 ketika ambang batas parlemen naik menjadi 3,5% hasil pemilunya justru proporsional di mana Indeks LSq 2,8 dan Indeks LHI 7,8. Hal ini terjadi karena partai politik peserta pemilu hanya 12, berkurang signifikan dari sebelumnya: Pemilu 2009 (38), Pemilu 2004 (24), dan Pemilu 1999 (48). Oleh karena itu ketika peserta Pemilu 2019 naik menjadi 16 partai politik dan ambang batas perwakilan naik menjadi 4%, maka terjadi pula kenaikan Indeks LSq 4,5 dan Indeks LHI 20,6 sehingga hasil Pemilu 2019 tidak proporsional.

Dari penghitungan Indeks LSq dan Indeks LHI, dapat disimpulkan bahwa penggunaan ambang batas perwakilan menyebabkan hasil pemilu tidak proporsional akibat banyaknya suara terbuang. Pengecualian terjadi jika peserta pemilu sedikit sebagaimana terjadi Pada Pemilu 2014. Oleh karena membatasi lahirnya partai politik baru, yang kemudian menjadi partai politik peserta pemilu, jauh lebih sulit –karena berpotensi melanggar konstitusi – maka meninjau kembali penggunaan ambang batas parlemen (yang terus naik besarnya) menjadi keniscayaan demi menjaga prinsip utama sistem pemilu proporsional.

Ambang Batas Parlemen Optimal

Penggunaan ambang batas parlemen memang bisa meningkatkan disproportionalitas hasil pemilu proporsional. Namun penggunaan ambang batas parlemen tetap diperlukan guna mencegah partai politik yang tidak mendapat dukungan signifikan masuk parlemen. Pengalaman di Eropa menunjukkan ambang batas parlemen mampu mencegah partai politik kecil tetapi radikal masuk parlemen sehingga kekacauan di parlemen bisa dihindari.

Dengan demikian, tantangannya adalah bagaimana menggunakan ambang batas parlemen; di satu pihak, mampu mencegah partai politik yang tidak

memiliki dukungan signifikan pemilih masuk parlemen; di lain pihak, mampu menghindari peningkatan disproporsionalitas hasil pemilu proporsional?

Berangkat dari rumus ambang batas efektif untuk meraih kursi di daerah pemilihan [$T_e = 75\%/(m+1)$], Taagepera (1989) menarik rumus tersebut ke tingkat nasional (gabungan dari semua daerah pemilihan) untuk membuat rumus ambang batas parlemen. Maka ketemulah rumus ambang batas parlemen optimal T_o , di mana M rata-rata besaran daerah pemilihan, S jumlah kursi parlemen, dan E jumlah daerah pemilihan:

$$T_o = 75\% / ((M+1) * \sqrt{E})$$

atau,

$$T_o = 75\% / ((S/E)+1) * \sqrt{E}$$

atau,

$$T_o = 75\% / ((S+E)/E * \sqrt{E})$$

Dengan menghitung jumlah kursi, jumlah daerah pemilihan, dan rata-rata besaran daerah pemilihan pada empat pemilu DPR terakhir, lalu dimasukkan kedalam rumus tersebut, maka diketahui ambang batas parlemen yang paling optimal Pemilu DPR adalah 1% dari suara sah nasional. Inilah ambang batas parlemen optimal untuk Pemilu DPR, yang di satu pihak, mampu menyaring partai-partai politik yang tidak mendapat dukungan signifikan pemilih untuk masuk parlemen; di lain pihak, mampu memperkecil suara terbuang sehingga hasil pemilu proporsional atau setidaknya semiproporsional.

Sebagaimana tampak pada Tabel 5, penggunaan ambang batas parlemen optimal (1%) menyebabkan beberapa partai politik yang tidak lolos ambang batas parlemen sebagaimana diatur undang-undang (Pemilu 2009 (2,5%),

Pemilu 2014 (3,5%), dan Pemilu 2019 (4%)), menjadi lolos. Namun tidak semua partai politik yang lolos ambang batas parlemen optimal (1%) berhasil meraih kursi di parlemen. Ini terjadi karena tidak semua partai politik yang lolos ambang batas optimal (1%) mampu meraih kursi di daerah pemilihan.

Penggunaan ambang batas parlemen optimal (1%) pada Pemilu 2014 ternyata tidak menambah jumlah partai politik masuk parlemen, tetap 10. Penambahan partai politik masuk parlemen terjadi pada Pemilu 2009 (dari 9 menjadi 14) dan Pemilu 2019 (dari 9 menjadi 11). Pertanyaannya, apakah penambahan jumlah partai politik di parlemen hasil Pemilu 2009 dan 2019 menambah ekstremitas sistem kepartaian di parlemen (sehingga menambah kerumitan dalam pengambilan keputusan)? Jawabnya bisa dihitung dari Indeks ENPP.

TABEL 5: HASIL PEMILU DENGAN AMBANG BATAS PARLEMEN BERBEDA

Pemilu	Partai Politik Peserta Pemilu	Partai Politik Lolos Ambang Batas Parlemen Menurut Undang-undang	Partai Politik Lolos Ambang Batas Parlemen Optimal (1%)	Partai Politik yang Meraih Kursi Masuk Parlemen.
Pemilu 2009	38	9	15	14
Pemilu 2014	12	10	11	10
Pemilu 2019	16	9	13	11

Tabel 6 menunjukkan, bahwa penggunaan ambang batas parlemen optimal (1%) tidak berdampak banyak terhadap sistem kepartaian hasil pemilu. Sebab, penggunaan ambang batas parlemen 2,5%, 3,5%, dan 4% telah menghasilkan sistem multipartai ekstrem, dan ketika diturunkan menjadi 1% pun, tidak terjadi lonjakan ekstremitas sistem. Kenapa? Karena partai-partai politik lolos ambang batas parlemen optimal (1%) dan berhasil masuk parlemen jumlah raihan

kursinya tidak seberapa. Pada Pemilu 2009: PBB (3), PKNU (5), PDS (5), PBR (1), dan PDRN (1). Lalu pada Pemilu 2019: PSI (3) dan PPI (2).

TABEL 6: INDEKS ENPP DENGAN AMBANG BATAS PARLEMEN BERBEDA

Pemilu	ENPP dengan Ambang Batas Parlemen Menurut Undang-undang	ENPP dengan Ambang Batas Parlemen Optimal (1%)	Perubahan Sistem Kepartaian di Parlemen
Pemilu 2009	6,2 (multipartai ekstrem)	6,8 (multipartai ekstrem)	Tidak mengubah
Pemilu 2014	8,2 (multipartai ekstrem)	8,2 (multipartai ekstrem)	Tidak mengubah
Pemilu 2019	7,5 (multipartai ekstrem)	7,7 (multipartai ekstrem)	Tidak mengubah

Sampai di sini dapat ditarik dua kesimpulan. Pertama, penggunaan ambang batas parlemen yang terus naik, Pemilu 2009 (2,5%), Pemilu 2014 (3,5%), dan Pemilu 2019 (4%), terbukti gagal menyederhanakan sistem kepartaian. Pemilu 2004 dengan ambang batas parlemen 0%, lalu Pemilu 2009 (2,5%), Pemilu 2014 (3,5%), dan Pemilu 2019 (4%), sama-sama menghasilkan sistem multipartai ekstrem dengan 6 atau lebih partai politik relevan.

Kedua, penggunaan ambang batas optimal (1%), tidak menambah ekstremitas sistem multipartai ekstrem, karena partai politik yang masuk parlemen hanya meraih beberapa kursi sehingga tidak berdampak banyak terhadap kenaikan Indeks ENPP. Artinya, ambang batas parlemen optimal (1%) dan ambang batas parlemen yang ada selama ini, sama-sama menghasilkan sistem multipartai ekstrem. Bedanya, ambang batas parlemen optimal (1%) bisa mengurangi jumlah suara terbuang sehingga bisa menjaga proporsionalitas hasil pemilu.

Proporsionalitas Hasil Pemilu

Untuk memastikan apakah ambang batas parlemen optimal (1%) mampu menjaga proporsionalitas hasil pemilu atau tidak, maka penghitungan Indeks LSq dan Indeks LHI perlu diterapkan terhadap hasil penghitungan suara pada tiga pemilu terakhir. Berdasarkan Indeks LHI, proporsionalitas hasil pemilu bisa dibagi tiga: pertama, proporsional (*full-proportional*) jika indeksnya antara 4-10%; kedua, semiproporsional (*semi-proportional*) jika indeksnya 10-15%; ketiga, nonproporsional (*non-proportional*) jika indeksnya di atas 15%.

Tabel 7 Atas menunjukkan penggunaan ambang batas menurut undang-undang: Pemilu 2009 (2,5%), Pemilu 2014 (3,5%), dan Pemilu (4%), dengan suara terbuang masing-masing 19 juta, 2,9 juta, dan 13,5 juta. Setelah dihitung dengan Indeks LSq dan Indeks LHI, hasilnya adalah Pemilu 2009 tidak proporsional (LSq 6,7 dan LHI 44,9), Pemilu 2014 proporsional (LSq 2,8 dan LHI 7,8), dan Pemilu 2019 tidak proporsional (LSq 4,1 dan LHI 20,6).

Tabel 7 Bawah menunjukkan penggunaan ambang batas parlemen optimal (1%) pada tiga pemilu terakhir sehingga terdapat sisa suara: Pemilu 2009 (10,1 juta), Pemilu 2014 (1,1 juta), dan Pemilu 2019 (2,1 juta). Setelah dihitung dengan menggunakan Indeks LSq dan LHI, hasilnya adalah Pemilu 2009 tidak proporsional (LSq 5,5 dan LHI 30,9), Pemilu 2014 proporsional (LSq 2,8 dan LHI 7,8) dan Pemilu 2019 tidak proporsional (LSq 4,1 dan LHI 16,6).

Sebagaimana dijelaskan sebelumnya, Pemilu 2014 yang menggunakan ambang batas parlemen 3,5% hasil pemilunya proporsional dengan Indeks LSq 2,8 dan Indeks LHI 7,8. Hal ini terjadi karena peserta pemilu hanya 12 partai politik. Oleh karena itu ketika ambang batas parlemen optimal (1%) diterapkan pada hasil

penghitungan suara Pemilu 2014, suara terbuang pun tidak berselisih banyak sehingga Indeks LSq dan Indeks LHI tidak berubah.

Pada Pemilu 2009, baik ambang batas parlemen 2,5% maupun ambang batas parlemen optimal 1%, sama-sama menghasilkan pemilu tidak proporsional. Meskipun demikian, karena jumlah suara terbuang berbeda signifikan, maka Indeks LSq turun dari 6,7 ke 5,5 dan Indeks LHI turun dari 44,9 ke 30,9.

TABEL 7: AMBANG BATAS PARLEMEN DAN PROPORSIONALITAS HASIL PEMILU

Pemilu	Ambang Batas Parlemen Menurut Undang-undang	Suara Terbuang	LSq	LHI
2009	2,5%	19.047.481	6,7	44,9
2014	3,5%	2.964.975	2,8	7,8
2019	4%	13.595.842	4,5	20,6

Pemilu	Ambang Batas Parlemen Optimal	Suara Terbuang	LSq	LHI
2009	1%	10.146.823	5,5	30,9
2014	1%	1.142.067	2,8	7,8
2019	1%	2.115.159	4,1	16,6

Demikian juga dengan Pemilu 2019, meskipun sama-sama masuk kategori pemilu tidak proporsional, namun terjadi penurunan Indeks LSq dari 4,5 ke 4,1 dan

Indek LHI dari 20,6 ke 16,6. Dengan kata lain penggunaan ambang batas pemilu optimal 1% pada Pemilu 2019 mendekati pada pemilu semiproporsional.

Jadi, dapat disimpulkan. Pertama, penggunaan ambang batas parlemen optimal (1%) memang tetap menghasilkan pemilu tidak proporsional pada Pemilu 2009 dan Pemilu 2019. Namun akibat berkurangnya suara terbuang, terjadi penurunan Indek LSq dan LHI hingga mendekati kategori hasil pemilu semiproporsional.

Kedua, Pemilu 2014 yang menghasilkan pemilu proporsional, lebih karena jumlah peserta pemilu sedikit, yakni 12 partai politik. Artinya, jika peserta pemilu lebih dari 15 partai politik, sebagaimana terjadi pada Pemilu 2009 dan Pemilu 2019, maka dampak ambang batas parlemen 1% akan signifikan dalam menurunkan Indeks LSq dan Indeks LHI.

Fleksibilitas Penggunaan Rumus

Penetapan besaran ambang batas parlemen dalam undang-undang (Pemilu 2009 (2,5%), Pemilu 2014 (3,5%), dan Pemilu 2019 (4%)), tidak memiliki basis argumentasi jelas. Jika tujuan penggunaan ambang batas parlemen adalah untuk menyederhanakan sistem kepartaian, maka variabel teknis pemilu ini gagal mencapai tujuannya. Ambang batas parlemen tidak menurunkan ENPP sehingga tiga pemilu terakhir tetap menghasilkan sistem multipartai ekstrem.

Sementara itu dari sisi keterwakilan politik, penggunaan ambang batas parlemen justru menambah suara terbuang sehingga menghasilkan pemilu tidak proporsional. Jelas hal ini menyalahi prinsip utama sistem pemilu proporsional. Meskipun demikian penggunaan ambang batas parlemen tetap diperlukan guna menyaring partai-partai politik yang tidak memiliki dukungan signifikan masuk parlemen agar tidak menambah kerumitan dalam pengambilan keputusan.

Pada titik inilah diperlukan ambang batas parlemen optimal: di satu pihak, mampu menyaring partai politik yang memiliki dukungan signifikan; di lain pihak, dapat memperkecil suara terbuang agar hasil pemilu tetap proporsional.

Taagepera (1989) menemukan rumus itu: $T_o = 75\% / ((M+1) * \sqrt{E})$ atau $T_o = 75\% / ((S/E)+1) * \sqrt{E}$ atau $T_o = 75\% / ((S+E)/E * \sqrt{E})$, di mana **M** rata-rata besaran daerah pemilihan, **S** jumlah kursi parlemen, dan **E** jumlah daerah pemilihan.

Penerapan rumus tersebut pada Pemilu DPR menghasilkan angka ambang batas parlemen optimal 1%. Penggunaan ambang batas parlemen optimal 1% pada Pemilu 2009 dan Pemilu 2019 memang tetap menghasilkan pemilu tidak proporsional, namun terjadi penurunan pada Indeks LSq dan Indeks LHI sehingga hasil Pemilu 2009 dan Pemilu 2019 mendekati semiproporsional. Oleh karena itu penggunaan ambang batas parlemen optimal tetap direkomendasikan.

Oleh karena itu undang-undang pemilu lebih baik mencantumkan rumus $T_o = 75\% / ((M+1) * \sqrt{E})$ atau $T_o = 75\% / ((S/E)+1) * \sqrt{E}$ atau $T_o = 75\% / ((S+E)/E * \sqrt{E})$ dalam mengatur ambang batas parlemen daripada mencantumkan angka tanpa dasar logika dan argumentasi jelas. Pencantuman rumus itu juga memiliki fleksibilitas, karena besaran ambang batas parlemen optimal ditentukan oleh jumlah kursi parlemen, jumlah daerah pemilihan, dan rata-rata besaran daerah pemilihan. Dengan pencantuman rumus tersebut dalam undang-undang berarti membuka penerapan ambang batas parlemen pada semua jenis pemilu parlemen: DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota.

Penutup

Ambang batas parlemen bukan variabel teknis sistem pemilu yang efektif untuk menyederhanakan sistem kepartaian di parlemen. Jika ingin menyederhanakan

sistem kepartaian di parlemen (dari multipartai ekstrem ke multipartai moderat) maka gunakan variabel besaran daerah pemilihan. Misalnya ditetapkan besaran daerah pemilihan adalah 3-6 kursi sehingga setiap daerah pemilihan paling banyak terdapat 6 partai politik yang masuk parlemen, sehingga bila diakumulasi secara nasional bisa terbentuk sistem multipartai moderat.

Penyederhanaan sistem kepartaian bisa “dipaksakan” lewat undang-undang parlemen melalui mekanisme penyederhanaan fraksi. Misalnya, dengan membentuk tiga fraksi: pendukung pemerintah, oposisi pemerintah, dan netral. Atau misalnya, Indeks ENPP bisa jadi patokan untuk membentuk jumlah fraksi. Maksudnya, jika Indeks ENPP 5,2 maka parlemen maksimal terdiri dari 5 fraksi.

Ambang batas parlemen tetap perlu digunakan dengan tujuan menyaring partai-partai politik yang tidak memiliki dukungan signifikan masuk parlemen agar tidak menambah kerumitan dalam pengambilan keputusan. Namun penggunaan ambang batas parlemen jangan sampai memperbanyak suara terbuang karena hal ini berdampak pada proporsionalitas hasil pemilu.

Oleh karena itu gunakan ambang batas parlemen optimal dengan rumus: $T_o = 75\% / ((M+1) * \sqrt{E})$ atau $T_o = 75\% / ((S/E)+1) * \sqrt{E}$ atau $T_o = 75\% / ((S+E)/E * \sqrt{E})$.

Rumus ini fleksibel bila dicantumkan dalam undang-undang karena besar kecilnya ambang batas parlemen optimal tergantung pada jumlah kursi parlemen, jumlah daerah pemilihan, dan rata-rata besaran daerah pemilihan.

Rumus ini juga bisa diberlakukan ke semua jenis pemilu legislatif: DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota.