

AKAL-AKALAN DAERAH PEMILIHAN

PIPIT R. KARTAWIDJAJA
SIDIK PRAMONO

AKAL-AKALAN DAERAH PEMILIHAN

PIPIT R KARTAWIDJAJA
SIDIK PRAMONO

KATA PENGANTAR

Judul buku ini sangat provokatif. Akan tetapi itu tidak dimaksudkan untuk mengundang amarah pihak tertentu. Juga bukan untuk menjelek-jelekkkan pihak lain. Judul tersebut merupakan potret dari sebagian proses pelaksanaan Pemilu Legislatif 2004 sebagaimana diatur lewat Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU No. 12/2003). Seorang anggota KPU yang terlibat dalam proses penetapan daerah pemilihan tersenyum kecut saat membaca naskah buku ini sebelum dicetak. "Kalau tidak *diakalin*, mana mungkin pemilu bisa berjalan," katanya.

Meski sudah berkali-kali menyelenggarakan pemilu untuk memilih wakil-wakil rakyat yang duduk di parlemen, Pemilu Legislatif 2004 sesungguhnya merupakan pengalaman baru buat bangsa Indonesia. Sebab, pada pemilu kali ini kita menggunakan sistem dan tata cara yang berbeda. Kita menggunakan sistem proporsional daftar terbuka untuk pemilihan anggota DPR dan DPRD, dan sistem distrik berperwakilan banyak untuk pemilihan anggota DPD. Penggabungan dua jenis sistem pemilihan anggota legislatif dan dua jenis sistem pemilu dalam satu momen pelaksanaan

pemilu, tidak saja menjadikan Pemilu Legislatif 2004 sebagai salah satu pemilu terbesar, tetapi juga pemilu paling kompleks di dunia. Apalagi sistem proporsional daftar terbuka masih bersifat setengah-setengah, sehingga teknis pencoblosan dan penghitungan suara pun menjadi sangat rumit.

Pemilu Legislatif 2004 juga menggunakan tata cara baru dalam hal penetapan daerah pemilihan (biasa disingkat DP atau Dapil). Pada pemilu sebelumnya, daerah pemilihan selalu identik dengan wilayah administrasi pemerintahan. Dalam hal ini untuk memilih anggota DPR daerah pemilihannya adalah provinsi, untuk memilih anggota DPRD Provinsi daerah pemilihannya kabupaten/kota, dan untuk memilih anggota DPRD Kabupaten/Kota daerah pemilihannya kecamatan. Ketentuan yang sudah berlaku sejak Pemilu 1955, selama enam kali pemilu Orde Baru, dan Pemilu 1999, itu diubah oleh UU No. 12/2003. Undang-undang ini menyatakan, bahwa daerah pemilihan anggota DPR adalah provinsi atau bagian-bagian provinsi, daerah pemilihan anggota DPRD Provinsi adalah kabupaten/kota atau gabungan kabupaten/kota, dan daerah pemilihan anggota DPRD Kabupaten/Kota adalah kecamatan atau gabungan kecamatan.

Pengubahan penetapan daerah pemilihan tersebut bertujuan untuk menerapkan prinsip proporsionalitas secara konsisten di mana berlaku doktrin *one person, one vote, one value (opovov)*, atau satu orang, satu suara, satu nilai. Artinya, satu suara yang diberikan oleh seorang pemilih nilainya sama dan berlaku di mana saja dalam suatu pemilihan. Dengan demikian, jika satu kursi dewan sama dengan 100.000 suara, ketentuan tersebut harus berlaku di semua tempat berlangsungnya pemilihan. Konsekuensinya, jumlah anggota dewan yang mewakili setiap wilayah administrasi tidak selalu sama, sebab hal itu tergantung pada jumlah pemilih yang dimilikinya. Yang tak kalah penting, penetapan daerah pemilihan bertujuan untuk menjaga konstituenitas anggota legislatif terhadap pemilihnya.

Dalam hal ini, daerah pemilihan berfungsi membatasi jumlah anggota legislatif yang berasal dari daerah pemilihan tersebut, sehingga pemilih bisa mengenali dan berhubungan dengan mereka secara lebih baik. Atas pertimbangan tersebut, maka penetapan daerah pemilihan perlu dibikin tersendiri di luar wilayah administrasi, sehingga memecah-mecah atau menggabungkan wilayah administrasi menjadi satu daerah pemilihan adalah sesuatu yang lazim dalam pemilu sistem proporsional.

Untuk konteks Indonesia setelah perubahan UUD 1945, penerapan doktrin *opovov* itu menjadi tak terhindarkan, mengingat konstitusi baru itu menetapkan adanya lembaga DPD dalam sistem legislatif. Anggota DPD dipilih dari setiap provinsi dengan menggunakan sistem distrik berperwakilan banyak (setiap provinsi dipilih empat wakil). Keberadaan DPD dimaksudkan untuk mengimbangi DPR yang merupakan wakil rakyat. Dengan demikian, dalam sistem perwakilan pasca-perubahan UUD 1945 terdapat DPD yang mewakili daerah, dan DPR yang mewakili orang. Oleh karena itu, penetapan daerah pemilihan (yang berbeda dengan wilayah administrasi) dalam pemilihan anggota DPR dan DPRD menjadi keharusan guna merealisasikan doktrin *opovov* karena keterwakilan mereka tidak ada lagi kaitannya dengan wilayah administrasi (karena pada level nasional sudah ada DPD), melainkan semata-mata hanya untuk mewakili orang atau penduduk.

Dalam Pemilu Legislatif 2004, penerapan doktrin *opovov* yang berbentuk penetapan daerah pemilihan beserta besaran kursi di dalamnya, ternyata menyimpang dari tujuan semula. Sebagai ilustrasi, hasil Pemilu Legislatif 2004 menunjukkan, di Provinsi Irian Jaya Barat, setiap anggota DPR mewakili 130.433 pemilih, sedang di Provinsi Jawa Barat, rata-rata setiap anggota DPR mewakili 422.844 pemilih. Itu artinya, Jawa Barat berketerwakilan sangat rendah (*under represented*), dan sebaliknya, Irian Jaya Barat keterwakilannya berkelebihan (*over represented*). Hal ini terjadi karena UU No.

12/2003 membuat rentang jumlah suara yang sangat lebar untuk kuota satu kursi DPR, yakni antara 325.000 untuk daerah berpenduduk jarang, dan 425.000 untuk daerah berpenduduk padat. Selain itu, undang-undang juga menentukan bahwa kursi setiap provinsi tidak boleh kurang dari hasil Pemilu 1999, dan provinsi baru hasil pemekaran (seperti Irian Jaya Barat) sekurang-kurangnya mendapat jatah tiga kursi.

Ketentuan-ketentuan dalam UU No. 12/2003 tidak saja menyalahi prinsip proporsionalitas dengan doktrin *opovov*-nya, tetapi juga mengandung kontradiksi-kontradiksi saat diterapkan di lapangan. Inilah yang menyebabkan KPU selaku lembaga yang diberi wewenang undang-undang untuk menetapkan daerah pemilihan, melakukan serangkaian kebijakan, yang oleh penulis buku ini disebut sebagai akal-akalan. Namun dalam hal ini KPU tidak bisa dipersalahkan, karena jika lembaga ini tidak melakukan akal-akalan dalam menetapkan daerah pemilihan, maka proses pemilu akan tersendat dan bisa jadi gagal terlaksana. Ingat, usulan KPU untuk mengubah beberapa ketentuan dalam UU No. 12/2003, ternyata tidak ditindaklanjuti. Itu berarti DPR dan pemerintah secara diam-diam menyetujui langkah akal-akalan ini. Termasuk dalam hal ini adalah kebijakan KPU yang menetapkan besaran setiap daerah pemilihan 6-12 kursi, dari 3-12 kursi yang disediakan undang-undang.

Secara teoritik penetapan besaran daerah pemilihan menengah ke atas (6-12 kursi) akan menguntungkan partai kecil, sebaliknya penetapan besaran daerah pemilihan menengah ke bawah (3-6 kursi) akan menguntungkan partai besar. Hal ini dibuktikan oleh banyaknya partai baru yang meraih kursi di DPR dan DPRD, meskipun mereka baru bergiat satu sampai dua tahun sebelum pelaksanaan pemilu. Dari 18 partai baru (termasuk partai lama yang hanya berganti jubah) yang mengikuti pemilu, 10 partai di antaranya memperoleh kursi, bahkan Partai Keadilan Sejahtera (PKS) dan

Partai Demokrat (PD) mampu meraih suara signifikan sehingga berhak membentuk fraksi tersendiri di DPR.

Perolehan kursi partai-partai baru atau partai-partai kecil tersebut tidak banyak diusik. Kemenangan mereka dianggap sebagai sesuatu yang wajar dalam sebuah kompetisi yang sehat. Beberapa pengamat menyimpulkan, hal itu menunjukkan bahwa rakyat tidak sepenuhnya puas dengan partai-partai besar. Meskipun demikian, karena partai-partai besar memiliki struktur yang kuat di masyarakat, mempunyai dana yang mencukupi, serta didukung oleh kader-kader yang telah teruji dari pemilu ke pemilu, maka mereka tetap meraup kursi yang signifikan. Dalam hal ini variabel daerah pemilihan seakan-akan tidak menentukan perolehan kursi masing-masing partai besar. Benarkah demikian?

Buku ini menunjukkan bahwa besaran daerah pemilihan dan pemetaan daerah pemilihan (memecah-mecah dan atau menggabung-gabungkan daerah wilayah administrasi menjadi satu daerah pemilihan) sangat besar pengaruhnya terhadap perolehan kursi setiap partai, setelah jumlah suara yang diraih dihitung pada setiap daerah pemilihan. Sudah pasti, kalau saja besaran daerah pemilihan diturunkan, katakanlah menjadi 3-6 kursi setiap daerah pemilihan, maka partai besar akan kian banyak mendapatkan kursi, dan partai kecil atau partai baru tidak akan memperoleh apa-apa. Kalau tidak percaya, silakan simulasikan hasil perolehan suara Pemilu Legislatif 2004.

Yang menarik, pemetaan daerah pemilihan yang dilakukan oleh KPU tampak menguntungkan partai tertentu dan merugikan partai yang lain. Misalnya, satu daerah pemilihan yang dibentuk melintang dari selatan ke utara, setelah suara dihitung, perolehan kursinya adalah Partai A 3 kursi, Partai B dan C masing-masing 2 kursi, dan Partai D 1 kursi. Namun kalau daerah pemilihan itu dibentuk membujur dari timur ke barat, perolehan kursi bisa berubah menjadi Partai A 2 kursi, Partai B 3 kursi, Partai C tetap 2 kursi, yang dapat 1

kursi bukan Partai D, tetapi Partai E. Contoh tentang hal ini bisa disimulasikan hasil perolehan suara di Provinsi DKI Jakarta. Jadi, dengan mengubah besaran daerah pemilihan, menggeser pemetaan daerah pemilihan, dan mengutak-atik beberapa variabel lain (yang dimungkinkan oleh UU No. 12/2003), simulasi penghitungan suara Pemilu Legislatif 2004, ternyata bisa menghasilkan perolehan kursi yang berbeda dari perolehan kursi yang telah ditetapkan KPU.

Apa yang tertulis dalam buku ini menegaskan kembali, meskipun penetapan daerah pemilihan merupakan kegiatan teknis pemilu, namun punya dampak politik. Dampak politiknya tidak hanya dalam jangka dekat yang berupa perolehan kursi setiap peserta pemilu, tetapi juga dalam jangka panjang terhadap sistem kepartaian. Gagasan penyederhanaan partai misalnya, bisa dimulai dari penetapan daerah pemilihan. Apabila besaran daerah pemilihan menggunakan angka kecil, maka banyak partai kecil atau partai baru yang gagal atau sedikit saja mendapatkan kursi di parlemen. Bila dikombinasikan dengan ketentuan ambang batas (*threshold*) untuk bisa terus mengikuti pemilu, maka partai-partai tadi mau tidak mau harus bubar atau bergabung dengan partai lain. Sementara itu pemetaan daerah pemilihan akan berpengaruh terhadap struktur kepartaian yang selama ini berbasis pada wilayah administrasi. Apakah struktur partai yang berdasarkan wilayah administrasi itu bisa efektif menyerap dan mengartikulasikan aspirasi pemilih yang wakil-wakilnya berasal dari daerah pemilihan yang berbeda-beda?

Atas pertimbangan-pertimbangan tersebut, sebagai pihak yang berwenang menetapkan undang-undang pemilu legislatif, pemerintah dan DPR harus berhati-hati dalam merumuskan ketentuan-ketentuan tentang daerah pemilihan dalam undang-undang pemilu legislatif, mengingat dampak politiknya yang sangat nyata. Perumusan tentang ketentuan-ketentuan daerah pemilihan harus dikaitkan dengan konsistensi kita untuk menerapkan prinsip-prinsip pemilu proporsional dengan doktrin *opovov*-nya, dengan

sistem kepartaian yang hendak kita bangun ke depan, dan tentu saja terkait dengan sistem pemerintahan yang efektif.

Sekali lagi, buku ini tidak dimaksudkan untuk memprovokasi pihak tertentu, juga tidak dimaksudkan untuk menyudutkan pihak lain. Buku ini diterbitkan dengan semangat pembelajaran, agar semua pihak, khususnya pengurus partai politik dan penyelenggara pemilu, memahami betul tentang daerah pemilihan dan implikasi-implikasi politiknya setelah ditetapkan. Dengan memahami isu daerah pemilihan secara lebih baik, maka perumusan-perumusan ketentuan tentang daerah pemilihan (baik dalam undang-undang maupun dalam peraturan yang disusun oleh penyelenggara pemilu nantinya) sungguh-sungguh merupakan buah kesepakatan semua pihak, sehingga apapun hasil pemilu nanti akan diterima dengan lapang dada oleh siapa saja.

Jakarta, 14 Februari 2007
Badan Pelaksana Perludem,
Ketua,

Didik Supriyanto

PADA AWALNYA

Apa bedanya antara terjaga-namun-tidak-melakukan-apa-apa dengan tertidur-saja? Bagi kami, jawabannya sangat sederhana: hampir mustahil menemukan perbedaannya!

Bila Pemilihan Umum digelar April 2009, kita hanya punya waktu kurang dari tiga tahun. Lama atau tidak lama, semuanya sangat relatif. Namun apa betul kalau waktu yang tersedia sebegitu lama karena jarum waktu terus bergerak?

Kita ingat, Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 mengenai Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU 12/2003) turun pada Maret 2003. Pemungutan suara digelar 5 April 2004. Ketika otak-atik dilakukan, barulah ketahuan bahwa banyak ketentuan yang sangat-tidak-gampang untuk diterapkan. Umpamanya adalah soal alokasi kursi DPR untuk setiap provinsi. Jika ketentuan undang-undang mau dihormati (secara tegas!), 550 kursi DPR yang disediakan tidak akan pernah cukup -sepintar apapun merumuskannya dengan hitung-hitungan matematika. Komisi Pemilihan Umum sebagai pelaksana undang-undang harus bermain akal-akalan. Akibatnya polemik terus berkepanjangan, ada saja pihak yang tidak puas dengan keputusan KPU.

Yang juga tidak dinyana-nyana, alokasi kursi itu ternyata mem-

bawa "bom bunuh diri" terhadap struktur organisasi partai politik. Struktur yang mesti mengacu pada wilayah administrasi pemerintahan menjadi tidak sinkron dengan pemetaan daerah pemilihan yang menggabung-gabungkan wilayah administrasi pemerintahan itu. Kader puncak partai politik berebut untuk mendapatkan nomor urut pertama dalam daftar calon anggota legislatif. Akibatnya, di banyak tempat, partai politik yang diharapkan menjadi lokomotif demokrasi itu, malahan porak-poranda dan sibuk memadamkan kebakaran internalnya sendiri.

Terasa benar, waktu yang tersedia sangat terbatas. Setahun rasanya jauh dari cukup.

Ironisnya, naga-naganya pengalaman Pemilu 2004 lalu akan terulang kembali. Ikhtiar untuk merevisi undang-undang mengenai pemilu masih tercium samar-samar. Masih banyak hal yang belum terjamah.

Kenapa ketentuan undang-undang perlu direvisi?

Sebagai misal, sebut saja bahwa alokasi kursi DPR untuk setiap provinsi tergantung pada jumlah penduduk dan jumlah provinsi - dengan doa harap-harap cemas, akankah akan lahir provinsi baru menjelang Pemilu. Menjelang Pemilu 2004, jumlah penduduk tercatat 215.634.379 jiwa. Prediksi kenaikan penduduk per tahun adalah 1,25 persen. Jika begitu, pada 2008 nanti, penduduk Indonesia diperkirakan membengkak menjadi 226,6 juta. Dengan cara apapun, kursi DPR yang hanya 550 itu jelas tidak akan cukup jika ketentuan alokasi versi UU 12/2003 dipraktikkan kembali—apalagi jika segala jurus "akal-akalan" sudah sulit diandalkan.

Kalaupun soal alokasi kursi itu bisa diberesi, masih ada banyak hal yang mesti juga dipikirkan. Misalnya, apakah alokasi kursi DPR itu sudah memenuhi asas proporsionalitas?

Ah, mungkin terlalu banyak masalah yang harus dipikirkan sejak sekarang....

Buku kolaborasi ini tercetus begitu saja dalam riungan di sebuah tempat di Jakarta. Hobi mengotak-atik angka yang menyatukan kami

—sekalipun bagi sebagian kalangan, "matematika pemilu" yang kami sukai ini justru bukanlah hal yang dianggap layak untuk ditekuni (dan tentunya hanya sebagian kecil saja pihak yang mau membantu penerbitannya). Namun, niatan "mulia" (atau usil?) selalu saja terbayang di kepala: kenapa tidak mencoba menyentil semua yang belum terbangunkan? Jadilah kemudian jarak Berlin-Jakarta menjadi sedemikian dekat untuk menjaga dan menghidupkan semangat mengajak semuanya segera terjaga lebih awal. Karena di luar sana, seluruh kemungkinan "akal-akalan" harus dideteksi semenjak dini, agar sesal (dan kegeraman-yang-tak-perlu) tidak harus datang di kemudian hari.

Sisi pandang tulisan ini berangkat dari misi UU 12/2003. Misi pemilihan umum yang termuat dalam undang-undang itu adalah proporsionalitas (perimbangan keterwakilan), derajat (atau kadar) keterwakilan yang lebih tinggi, dan pembentukan pemerintahan yang kuat.

Selesaiannya buku ini tentu tidak berdiri sendiri. Ucapan terimakasih yang pertama layak tertuju kepada Mulyana Wira Kusumah, anggota Komisi Pemilihan Umum yang mempertemukan kami berdua. Juga Aldrin Situmeang yang setia menemani dan menjembatani pertemuan antara kami berdua di Jakarta. Terima kasih juga kepada Mas Budiman Tanuredjo dan seluruh kolega di desk Politik *Kompas* yang bertugas dalam peliputan Pemilu 2004 lalu. Banyak kesempatan, banyak data dan informasi yang sangat berguna dalam penyusunan buku ini.

Di ujung akhir, izinkan mengulang sekali lagi, masih ada waktu untuk segera berbenah membahas seluruh ketentuan mengenai pemilu. Tidak ada salahnya mencil sedikit demi sedikit. Mumpung masih ada waktu, demi aspek demokrasi.

Tabik,

Pipit R Kartawidjaja

Sidik Pramono

@ Berlin/Jakarta, September 2006

AKAL-AKALAN DAERAH PEMILIHAN

DAFTAR ISI

Kata Pengantar	iii
Pada Awalnya	xi

Bagian Pertama: Tentang Daerah Pemilihan

BAB I "Hantu" Daerah Pemilihan	3
--------------------------------------	---

Bagian Kedua: Akal-akalan?

BAB II Besaran Daerah Pemilihan Yang Beragam	37
BAB III "Tambahan" Satu Kursi untuk Aceh	51
BAB IV "Sumbangan" Sumatera Selatan	57
BAB V Saat Alokasi Kursi Digeser-geser	63
BAB VI Pemilihan Poros Pemilahan	69
BAB VII Proporsionalitas di Satu Provinsi	87
BAB VIII Ketika Suara Berlipat Tidak Ada Artinya	93

Bagian Ketiga: Jika Jika, Kalau Kalau

BAB IX Isu Jawa dan Luar Jawa	103
-------------------------------------	-----

Pada Akhirnya	141
---------------------	-----

Lampiran

Tahapan Alokasi DPR untuk Setiap Provinsi	
Tentang Penulis	
Tentang Perludem	

BAGIAN PERTAMA **TENTANG** **DAERAH** **PEMILIHAN**

BAB I

“HANTU” DAERAH PEMILIHAN

Membicarakan pemilihan umum (pemilu), kebanyakan kita kerap terjebak hanya berkuat membicarakan soal sistem pemilihan yang dipergunakan. Perdebatan lebih banyak berputar-putar soal dua sistem besar pemilihan: proporsional atau mayoritas (yang di Indonesia lebih dikenal sebagai sistem distrik). Padahal secara prinsip kedua sistem tersebut mengandung perangkat teknis yang kerap luput dari perhatian.

Dalam sistem pemilu, dikenal adanya lima perangkat teknis¹: jenis pencalonan kontestan, cara pemberian suara, pembagian daerah pemilihan, cara perhitungan suara, dan waktu penyelenggaraan pemilu.²

1 Dirangkum dari Dieter Nohlen, *Wahlrecht und Parteiensystem*, Leske+Budrich, Opladen 2000, halaman 75-117.

2 *Waktu penyelenggaraan pemilu* dimasukkan sebagai elemen teknis kelima itu berdasarkan pengalaman. Terdapat kemiripan perolehan suara partai politik dalam pemilu DPR dan dalam pemilu DPRD apabila pemilu diselenggarakan pada waktu yang bersamaan. Hasil ini akan berbeda jika waktu penyelenggaraan pemilu nasional dan daerah diselenggarakan tidak bersamaan. Lihat Dieter Nohlen, *Wahlrecht*

Perangkat teknis ini memiliki peran khusus karena langsung bersentuhan dengan para partisipan pemilu—baik pemilih maupun yang dipilih. Perangkat teknis itu menyampaikan kehendak sang pemilih dan menyulap pilihan politiknya ke dalam “suara”. Praktis para pemilih menjadi penentu berpengaruh dalam kehidupan politik suatu negara.

Sistem pemilu merupakan bangunan yang kompleks, terdiri atas perangkat teknis tersebut. Perangkat teknis tersebut sekaligus merupakan bangunan satu sistem pemilu. Jika hendak memahami satu sistem pemilihan, mau tidak mau perangkat teknis tersebut dicermati dan dipelajari. Perangkat teknis itu antara satu dengan yang lain dapat dipadupadankan sekehendak hati. Setiap perangkat teknis pemilihan akan memberi dampak yang berbeda ketika “dikawinkan” dengan perangkat teknis yang lain.

Sebagai contoh, Kepulauan Riau pada Pemilu 2004 lalu mendapatkan 3 kursi DPR. Sistem pemilihan yang dipakai Indonesia adalah proporsional daftar terbuka. Sistem pemilihan daftar terbuka ini tidak berbeda, misalnya, dengan sistem mayoritas (distrik) di Mauritius dalam satu daerah pemilihannya yang mana ada 3 kursi yang diperebutkan.³

DAERAH PEMILIHAN

Di antara kelima perangkat teknis pemilihan, pembagian daerah pemilihan merupakan perangkat sistem pemilu yang terpenting. Di

und Parteiensysteme, Leske+Budrich, Opladen 2000 halaman 232; juga dalam Karin Erbsen de Maldonado/ Georg Schmid, *Die allgemeinen Wahlen in Guatemala am 12.11.1995 und 7.1.1996*, KAS-AI 2/96, S.94-132; juga C. Trusen, *Die Wahlen in Nicaragua vom 20.10.1996*, KAS-Auslandsinformationen 12/96, halaman 63–84.

³ Dieter Nohlen, *Wahlrecht und Parteiensystem*, Leske+Budrich, Opladen 2000, halaman 249

antara elemen teknis sistem pemilu, daerah pemilihan merupakan salah satu elemen teknis yang kerap menjadi persoalan. Penetapan daerah pemilihan berpengaruh langsung terhadap satu sistem pemilihan, hubungan antara suara dengan kursi atau berapa jumlah wakil rakyat yang pantas mewakili satu daerah pemilihan, dan peluang satu partai politik untuk merebut kursi. Lewat daerah pemilihan, dapat pula diarahkan dan dikendalikan pembagian representasi politik atau sistem kepartaian.

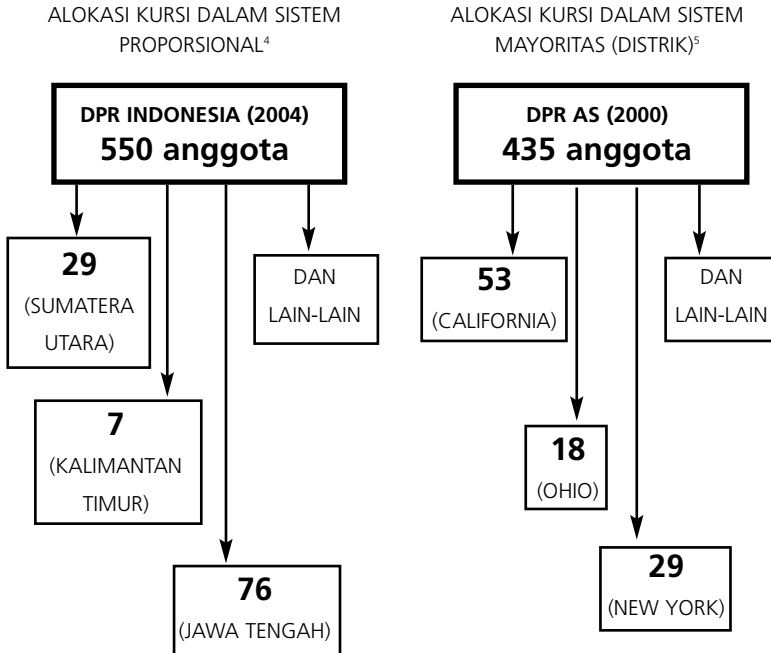
Penentuan daerah pemilihan didasarkan pada populasi di wilayah bersangkutan. Pembagian daerah pemilihan yang baik mestinya mempertimbangkan kesetaraan nilai setiap kursi yang diperebutkan dengan perimbangan jumlah penduduk yang wajar. Jika memungkinkan, pembagian daerah pemilihan juga harus menimbang latarbelakang faktor lain, seperti soal kondisi geografis, sejarah, budaya, dan bahkan soal kemudahan akses komunikasi-transportasi.

Daerah pemilihan dapat diartikan sebagai “wilayah kompetisi” bagi seluruh kontestan pemilu untuk meraih suara. Dengan begitu, pada akhirnya nanti setiap wakil rakyat yang duduk di parlemen memiliki basis daerah pemilihan di mana di konstituen di daerah itu diwakilinya. Sebagian berpendapat bahwa semakin kecil daerah pemilihan, semakin kuat legitimasi calon wakil rakyat. Dengan daerah pemilihan yang lebih kecil, komunikasi dan mobilitas vertikal-horisontal untuk menyerap aspirasi konstituen yang diwakilinya akan semakin mudah.

Kendati sistem pemilu Indonesia berbeda dengan sistem pemilihan di Amerika Serikat, kedua sistem tersebut memiliki satu perangkat teknis sistem pemilihan yang sama. Baik di Indonesia maupun Amerika Serikat, setiap provinsi atau negara bagian berhak mengirimkan wakil-wakilnya ke parlemen. Banyaknya wakil satu provinsi atau negara bagian yang berhak duduk di DPR itu umumnya tergantung pada jumlah penduduk. Sebelum pemilu diselenggarakan, baik

AKAL-AKALAN DAERAH PEMILIHAN

dalam sistem proporsional maupun sistem mayoritas (distrik), harus ditetapkan terlebih dahulu jumlah kursi/mandat satu provinsi atau negara bagian.



4 Berdasarkan Lampiran II Keputusan Komisi Pemilihan Umum Nomor 640 Tahun 2003 tanggal 20 November 2003 mengenai Penetapan Daerah Pemilihan dan Tata Cara Perhitungan Jumlah Kursi Anggota Dewan Perwakilan Rakyat untuk Setiap Provinsi Seluruh Indonesia dalam Pemilihan Umum Tahun 2004

5 Michel L Balinski dan H Peyton Young, "Fair Representation", Washington DC 2001, halaman 179-180.

Jika kursi sudah teralokasikan ke setiap provinsi atau negara bagian, satu kendala sudah menanti. Negara bagian New York yang mendapatkan alokasi 29 kursi langsung dibagi ke dalam 29 daerah pemilihan (distrik). Hal ini berbeda dengan Provinsi Sumatera Utara yang mendapatkan 29 kursi DPR pada Pemilu 2004 lalu. Merujuk pada ketentuan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 mengenai Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD (UU 12/2003), pada setiap daerah pemilihan diperebutkan 3-12 kursi. Akibatnya, Sumatera Utara pun mesti dibagi ke dalam beberapa daerah pemilihan. Pada Pemilu 2004 lalu, Sumatera Utara dibagi menjadi 3 daerah pemilihan anggota DPR.

Pada prinsipnya, daerah pemilihan merupakan salah satu perangkat teknis yang penting dan kerap dipersoalkan. Penetapan daerah pemilihan berpengaruh langsung terhadap satu sistem pemilihan, hubungan antara suara dengan kursi atau seberapa banyak jumlah wakil rakyat yang pantas mewakili satu daerah pemilihan, dan peluang suatu partai politik untuk meraih kursi. Lewat daerah pemilihan dapat pula diarahkan dan dikendalikan pembagian representasi politik atau sistem kepartaian.

Terdapat beberapa isu penting dalam daerah pemilihan. Isu itu antara lain adalah soal besaran daerah pemilihan (*district magnitude*), lingkup daerah pemilihan, dasar pembagian daerah pemilihan, dan pembagian daerah pemilihan berlapis.

Besaran daerah pemilihan (district magnitude)

Yang dimaksudkan dengan besaran daerah pemilihan adalah jumlah kursi atau mandat yang disediakan untuk sebuah daerah pemilihan. Jadi bukan luas daerah yang menjadi penentu.

Pakar sistem pemilu dari Jerman, Dieter Nohlen berdasarkan studi perbandingannya atas sistem pemilihan di dunia

merumuskan dua dalil:

Pertama, semakin rendah besaran daerah pemilihan, semakin sedikit jumlah kursi yang diperebutkan dalam satu daerah pemilihan, pada umumnya semakin kecil pula peluang bagi partai politik “gurem” untuk mendapatkan kursi.

Kedua, apabila besaran daerah pemilihan kecil dan bilangan kursi berangka genap (2, 4, 6, dan seterusnya...), kecenderungannya partai politik yang perolehan suaranya pada peringkat kedua yang akan memetik rezeki. Sebaliknya, bila besaran daerah pemilihan rendah dan bilangan kursi berangka ganjil (1, 3, 5, dan seterusnya...), kecenderungannya adalah partai politik peraup suara terbanyak akan mendapatkan kemanfaatan lebih besar. Rezeki ini akan semakin menyusut kalau besaran daerah pemilihan semakin tinggi. Dalil ini hanya berlaku apabila hanya ada dua kontestan yang bersaing dan jarak antara pemenang pertama dan yang kalah tidak berbeda jauh. Sekalipun bukan dalil baku, namun dalil tersebut sangat bermanfaat dalam pengamatan pemilu.

Dilihat dari besaran daerah pemilihan rata-rata, Ceko paling royal membagikan kursi untuk satu daerah pemilihan. Seusai tumbangnya rezim komunis, terlihat ada kebutuhan untuk mengikutsertakan seluruh kekuatan politik ke dalam kehidupan bernegara. Seperti juga yang terjadi di Indonesia, di sana partai politik dan kekuatan sosial lainnya tumbuh berjamuran.

Perbedaan besaran pembagian daerah pemilihan menciptakan persyaratan berbeda bagi representasi atau perwakilan kubu-kubu politik. Partai-partai “gurem” dan menengah tidak berpeluang untuk terjun ke arena pemilu yang daerah pilihannya memperebutkan sedikit kursi. Jadi, partai kelompok itu lebih memusatkan konsentrasi meraih kursi di daerah pilih-

an berkursi banyak.

Berikut adalah besaran daerah pemilihan di berbagai negara.⁶

NEGARA	JUMLAH PENDUDUK TAHUN 1997 (DALAM JUTA JIWA)	BESARAN DAERAH PEMILIHAN TERENDAH (JUMLAH KURSI)	BESARAN DAERAH PEMILIHAN TERTINGGI (JUMLAH KURSI)	BESARAN DAERAH PEMILIHAN RATA-RATA (KURSI)
Argentina	35,68	2	70	10,7
Belgia	10,19	2	33	7,5
Brasil	163,69	8	70	19,0
Costa Rica	3,46	4	21	8,1
Denmark	5,28	2	16	7,9
Dominika	0,07	2	3	14,0
Finlandia	5,14	1	30	14,3
Yunani	10,52	1	36	5,1
Islandia	0,27	5	19	7,9
Austria	8,07	6	102	20,3
Polandia	38,65	7	17	8,8
Portugal	9,95	2	50	10,5
Rumania	22,55	4	29	8,2
Swedia	8,85	2	34	10,7
Spanyol	39,32	2	34	7,0
Ceko	10,30	14	41	25,0
Uruguay	3,27	2	45	5,2

Lingkup daerah pemilihan

Pertama, Gerrymandering, yaitu penetapan perbatasan wilayah daerah pemilihan yang berbeda dengan perbatasan daerah administratif kenegaraan. Aslinya, Gerrymandering ini adalah “tipu-tipu” jurus sistem distrik yang dilakukan oleh Elbridge Gerry, Gubernur Massachusset tahun 1815. Gerry menetapkan perbatasan-perbatasan daerah pemilihan di

6 Sumber: Nohlen/Grotz/Krennerich/Thibaut 2000 dan Der Fischer Länderatlas, Frankfurt am Main 1999

Boston sedemikian rupa sehingga dia sajalah yang mendapatkan keuntungan. Perbatasan daerah pemilihan dicampur aduk tidak keruan hanya untuk “menggembosi” partai politik yang dominan di perkotaan. Wilayah perkotaan dipilah sedemikian rupa dan dicampurkan ke dalam daerah pemilihan desa. Konsentrasi suara penduduk kota yang berwawasan cenderung “pemberontak” terhadap status quo pun akhirnya tercerai-berai. Akibatnya, dengan pemilahan daerah pemilihan seperti itu, seluruh kursi pun bisa dikuasai oleh kubu Gerry.

Jurus tersebut kemudian dijiplak dan dikembangkan oleh Charles de Gaule dari Perancis dan diterapkan pada pemilu 1958 dan berlanjut sampai 1981. Selain diniatkan untuk memperkuat kubunya, cara de Gaule ini juga ditujukan untuk mengakali kekuatan kubu komunis. Caranya adalah dengan mencampuradukkan warna pemilih pemilih dan daerah-daerah di mana terkonsentrasi massa kekuatan politik lawan. Sebelumnya, ikhtiar untuk menggabungkan daerah pemilihan wilayah perkotaan dengan pinggiran atau pedesaan gagal untuk “memandulkan” kubu komunis. Cara lain yang dipakai adalah pembagian daerah pemilihan dengan mempertimbangkan permukiman kekuatan masing-masing kubu.

Kala itu Perancis diuntungkan oleh bentuk kenegaraannya. Perancis mengenal otonomi daerah dan bukan negara federal. Ketentuan undang-undang pemilunya memang menganut sistem distrik absolut atau mayoritas mutlak. Artinya, jika seorang kontestan tidak mampu meraih suara di atas 50 persen, dilakukan pemilihan ulang pada babak kedua. Biasanya, pada babak kedua ini hanya diberlakukan mayoritas sederhana. Kendati demikian, diberlakukan ketentuan khusus, yaitu minimal 2 kursi harus disediakan untuk setiap “*departement*” (satu daerah otonomi). Karenanya, 4 “*departement*” terkecil—yaitu Lozere, Haute-Alpes, Bases Alpes, dan

Belfort—praktis terwakili secara berlebihan. Artinya, lewat undang-undang pemilu, secara proporsi daerah pinggiran atau pedesaan diwakili oleh wakil rakyat melebihi daerah perkotaan. Padahal justru di daerah perkotaan itulah kubu komunis sangat kuat.

Lihat saja pada kasus pemilu 1973. Pada 30 daerah pemilihan terdapat 90.000 pemilih. Hanya 12 daerah pemilihan yang pemilihnya lebih dari 100.000 orang. Sebaliknya, 26 daerah pemilihan hanya perlu kurang dari 40.000 pencoblos. Perbedaan itu kian mencolok karena dalam satu daerah pemilihan, satu wakil rakyat bisa mendapatkan kursi sekalipun pemilihnya hanya 9.520 pemilih. Padahal terdapat daerah pemilihan lain yang memerlukan 60.000 pemilih untuk dapat meraih satu kursi. Perbedaan yang sangat mencolok seperti itulah yang menguntungkan kubu de Gaule.

Keuntungan yang dipetik kubu de Gaule sampai 1978 ini bisa dilihat pada tabel berikut.⁷

TAHUN PEMILU	JUMLAH SUARA PER KURSI		
	KUBU DE GAULE	KUBU SOSIALIS	KUBU KOMUNIS
1958	21.253	80.370	387.018
1962	25.421	35.957	100.262
1967	36.713	36.825	69.932
1968	29.461	64.635	134.388
1973	30.796	47.013	68.855
1978	43.656	62.633	68.250
1981	63.027	33.808	92.399

Kedua, pembagian daerah pemilihan berdasarkan perbedaan regional atau wilayah (*malapportionment*). Di kebanyakan

7 Menyesch, D/Uterwedde, H, Frankreich, Opladen 1982, halaman 178

negara, perbedaan wilayah umumnya dianggap sebagai hal lumrah. Akibatnya, sulit untuk menerapkan asas pemilihan yang “adil dan sama”, sehingga satu suara tidak mungkin bernilai sama.

Biasanya daerah pemilihan dipilah ke dalam daerah pemilihan kota-desa atau daerah pemilihan antarwilayah. Pembagian daerah pemilihan juga bisa diklasifikasikan ke dalam: (a) perwakilan berproporsi sama, dan (b) perwakilan berproporsi berbeda (*malapportionment*) –maksudnya perwakilan kekuatan politik di daerah perkotaan dianaktirikan, sementara di pedalaman dianakemaskan. Demikian juga, wilayah yang dianggap dominan dianaktirikan, sementara yang dianggap telantar mesti dianakemaskan.

Cara yang dilakukan adalah dengan membagi daerah pemilihan perkotaan dan pedalaman atau pedesaan. Kursi yang lebih banyak di daerah perkotaan akan terbagi lebih proporsional dibandingkan daerah pemilihan wilayah pinggiran yang kursinya lebih sedikit. Partai politik dengan basis massa di pedalaman akan meraih keuntungan dengan pembagian daerah pemilihan seperti itu –selain kuat di pedalaman, partai masih bisa berharap mendapatkan kursi di daerah perkotaan. Yang merana justru partai politik kelas “gurem” dan menengah yang sama sekali tidak berpeluang untuk menjadi peraih kursi di daerah pemilihan pinggiran.

Tujuan pemilahan daerah pemilihan model di atas adalah untuk memberi besaran lebih tinggi kepada penduduk pedalaman (pedesaan) atau daerah yang dianggap telantar ataupun daerah yang secara kesukuan dianggap berada dalam posisi minoritas. Dengan memberikan porsi lebih tinggi, diharapkan suara “pinggiran” ini lebih bergaung.

Hanya saja menurut studi Dieter Nohlen, alasan tersebut tidak mengena. Model itu hanya merupakan cara mereka-reka

untuk mendapatkan keuntungan kubu politik tertentu. Argumen pembelaan daerah “pinggiran” terpatahkan karena kenyataannya wakil daerah daerah pemilihan “telantar” itu pada umumnya berasal dari kubu pembela status quo dan pembendung arus reformasi.

Hal itu terlihat di Spanyol yang menerapkan sistem proporsional berdasarkan undang-undang pemilu 1997. Pembagian daerah pemilihan dilakukan berdasar pembagian daerah administratif. Untuk wilayah pemusatan penduduk seperti Madrid dan Barcelona, daerah pemilihannya berbesaran tinggi, yaitu lebih 30 kursi. Sementara untuk wilayah pedalaman, besarnya kecil dan menengah. Selain itu masih ada ketentuan bahwa setiap daerah pemilihan mesti memperebutkan minimal 3 kursi.

Ketentuan itu jelas menguntungkan partai politik yang kuat di wilayah pedalaman yang penduduknya masih jarang-jarang itu. Yang paling kuat di sana adalah partai konservatif. Sebaliknya, sekalipun partai konservatif ini ketinggalan di daerah pemilihan besaran tinggi—seperti Madrid dan Barcelona—tetap saja mereka masih bisa berharap mendapatkan kursi sesuai dengan asas proporsional. Akibatnya, secara nasional partai konservatif seperti Unión de Centro Democrático (UCD) memperoleh kursi lebih banyak ketimbang Partido Socialista Obrero Español (PSOE)—sekalipun sebenarnya perolehan suaranya lebih sedikit.

Ketiga, daerah pemilihan berdasarkan kekompakan, persamaan kepentingan, latar belakang sejarah, ikatan pertetanggaan, atau identitas komunitas. Untuk membentuk daerah pemilihan yang merupakan gabungan beberapa daerah administratif, hal yang menyangkut kondisi geografis atau sosiokultural tersiratkan dalam undang-undang. Di Italia

bahkan penentuan daerah pemilihan harus menyertakan faktor kekompakan, latar belakang historis, ikatan ketetanggaan, dan identitas komunitas. Karenanya itu di Italia pula ada lingkup daerah pemilihan yang melanggar batas administratif negara lantaran ada persamaan identitas penduduk. Di Wales, daerah pemilihan tidak boleh berbentuk “pisang” atau ada daerah yang terjepit di antara dua daerah pemilihan yang berbeda. Di Selandia Baru, daerah pemilihan bahkan harus menyertakan faktor komunikasi dan transportasi. Daerah pemilihan tidak boleh terhalangi oleh rintangan alam, seperti sungai atau gunung bertebing.

Acuan pembagian daerah pemilihan

Pembagian daerah pemilihan ini bisa didasarkan pada jumlah penduduk atau jumlah pemilih.

Indonesia, berdasarkan UU 12/2003 menetapkan bahwa jumlah kursi berdasarkan jumlah penduduk berdasarkan keseimbangan yang “wajar”. Setiap kursi DPR minimal harus mewakili 325.000 penduduk untuk daerah berkepadatan penduduk rendah dan maksimal 425.000 untuk daerah berkepadatan penduduk tinggi.

Di sisi lain, Portugal berdasarkan konstitusi 1976 menyebutkan bahwa tolok ukur pembagian kursi atau pembagian daerah pemilihan adalah jumlah warga negara yang berhak memberikan suaranya. Demikian halnya dengan Swedia, penetapan daerah pemilihan mengacu pada jumlah warga negara yang punya hak pilih dengan kewajiban setiap tiga tahun dilakukan pemutakhiran data warga yang berhak memilih itu.

Pembagian daerah pemilihan berlapis

Daerah pemilihan berlapis ini banyak dipakai untuk mem-

proporsional hasil pemilu. Di Denmark dibuat daerah pemilihan berlapis dua. Lapis pertama terdiri atas 17 daerah pemilihan di lapis terendah dan lapis kedua terdiri dari hanya 1 daerah pemilihan di tingkat nasional.

Dengan 175 kursi parlemen yang diperebutkan, hanya sebanyak 135 kursi yang diperebutkan di 17 daerah pemilihan lewat sistem proporsional. Biasanya dalam satu daerah pemilihan diperebutkan 2-16 kursi. Sementara 40 kursi sisanya disimpan untuk perhitungan lapis kedua. Setelah perhitungan lapis pertama selesai, perolehan suara para kontestan diperhitungkan ke dalam daerah pemilihan lapis kedua secara nasional. Hanya saja dalam lapis kedua ini diberlakukan aturan bahwa yang boleh bertanding hanya partai politik yang bisa menembus ambang batas (*threshold*) nasional 2 persen.

Cara seperti di Denmark ini juga dipergunakan dalam pemilihan DPRD Zuerich (Swiss).

TEKNIS KE POLITIS

Yang paling kerap dipergunakan dalam penetapan daerah pemilihan adalah jumlah penduduk. Membagi daerah pemilihan berdasarkan penduduk memang relatif memudahkan lembaga penyelenggara pemilu. Namun ada yang menilai hal itu akan merugikan ketika jumlah penduduk itu tidak sebanding dengan jumlah pemilih. Bisa jadi suatu wilayah jumlah penduduknya lebih banyak, namun jumlah warga yang berhak memilihnya justru lebih sedikit.

Penetapan daerah pemilihan dimulai dari penentuan kuota kursi, yaitu dengan membagi keseluruhan jumlah penduduk/pemilih dengan jumlah kursi yang diperebutkan. Berikutnya adalah dengan menghitung jumlah kursi yang diperoleh oleh suatu wilayah administratif. Jumlah kursi untuk setiap wilayah administratif diperoleh de-

ngan membagi jumlah penduduk/pemilih wilayah administratif bersangkutan dengan kuota kursi. Berikutnya, pembentukan daerah pemilihan diawali dengan penentuan besaran daerah pemilihan yang diharapkan, yaitu rentangan seberapa banyak kursi yang hendak diperebutkan dalam setiap daerah pemilihan. Untuk memenuhi rentang besaran daerah pemilihan itu, sebuah wilayah administratif bisa dibagi-bagi ataupun digabungkan untuk membentuk sebuah daerah pemilihan sendiri.

Mengutip panduan *International Institute for Democracy and Electoral Assistance* (IDEA), praktik penetapan daerah pemilihan setidaknya harus memperhatikan tiga prinsip universal: keterwakilan, kesetaraan kekuatan suara, serta timbal-balik dan nondiskriminasi.⁸

Keterwakilan

Batasan unit-unit pemilu harus ditetapkan sedemikian rupa sehingga pemilih berkesempatan memilih calon-calon yang mereka rasakan benar-benar mewakili mereka. Hal ini biasanya berarti bahwa batas-batas unit pemilu harus sebesar mungkin sejalan dengan komunitas kepentingan. Komunitas kepentingan dapat diartikan dengan berbagai cara. Dapat berupa pembagian administratif, lingkungan etnis atau ras, atau masyarakat alami seperti pulau-pulau yang dikelilingi batas-batas fisik. Apabila unit-unit pemilu tidak terdiri atas komunitas-komunitas kepentingan, bagaimanapun diuraikannya, maka akan sulit bagi seseorang calon untuk mewakili seluruh daerah pemilihan itu. Akan tetapi, prinsip ini akan

8 Dikutip dari "Standar-standar Internasional Pemilihan Umum, Pedoman Peninjauan Kembali Kerangka Hukum Pemilu", International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) 2002, halaman 31-32.

sering mengalami kompromi, khususnya daerah pemilihan perwakilan proporsional yang besar dan beranggota banyak atau di mana seluruh negara merupakan satu daerah pemilihan.

Kesetaraan kekuatan suara

Batas-batas harus ditetapkan sehingga daerah-daerah pemilihan secara relatif setara dalam kekuatan pemilih, yang hasilnya adalah masing-masing pemilih memberikan suara yang memiliki tingkat kesetaraan setinggi mungkin. Daerah pemilihan yang memiliki populasi setara (*Equi-populous*) memungkinkan pemilih untuk memiliki hak suara yang setara dalam pemilihan wakil-wakil, tetapi pada praktiknya keadaan ideal ini tidak dapat dicapai dalam praktik dan prinsip-prinsip lain yang persainganlah yang diterapkan bersamaan.

Timbal-balik dan nondiskriminasi

Prosedur penetapan unit-unit pemilu harus diuraikan secara jelas dalam kerangka hukum sehingga ketentuan yang mengatur prosesnya adalah sama, tanpa memandang siapa yang menetapkan batasan-batasan unit pemilu. Apabila proses penentuan distrik dilakukan secara nonpartisan, maka semua partai politik harus menahan diri dari usaha mempengaruhi hasilnya. Apabila pertimbangan-pertimbangan politik dibiarkan memainkan peranan dalam proses itu, maka semua partai politik harus diberi akses yang setara terhadap proses itu. Apabila badan legislatif yang akan menetapkan batasan-batasan unit pemilu, maka partai politik yang memiliki mayoritas dalam badan legislatif itu akan memiliki kesempatan untuk mengendalikan prosesnya. Peraturan-peraturan ini harus dipahami dengan jelas dan harus dapat diterima semua

partai politik utama dan para peserta dalam proses penentuan distrik.

Karenanya, tahapan penetapan daerah pemilihan berikut alokasi kursi parlemen merupakan tahapan penting yang harus dicermati oleh semua pihak yang terlibat dalam pemilu. Ironisnya, justru tahapan ini yang lebih kerap luput dari perhatian. Hanya segelintir orang yang “*ngeh*” dan kemudian dengan beragam kepentingan bisa melakukan “akal-akalan”. Sah-sah saja karena memang tidak ada aturan yang dilanggar, hanya akan ada pihak-pihak tertentu yang lebih diuntungkan. Daerah pemilihan bisa disusupi “siluman”, dapat dilihat dari jurus “*Gerrymandering*”—satu cara membagi daerah pemilihan sedemikian rupa sehingga kandidat jagoan memperoleh peluang lebih besar untuk terpilih.

Secara politis, daerah pemilihan adalah hal yang kerap dipersoalkan. Di kebanyakan negara, gugatan yang kerap dilontarkan adalah soal penetapan daerah pemilihan, bukan soal sistem pemilu. Sebegitu pentingnya daerah pemilihan, satu dewan khusus pun perlu dibentuk—di samping Komisi Pemilihan Umum. Jerman, misalnya, membentuk “*Waehlerkommission*” dan Inggris butuh “*Boundary Commission*” untuk mendampingi kerja *electoral commission*-nya.⁹

Komisi atau badan itu mungkin mencakup berbagai unsur, termasuk di antaranya perwakilan partai politik; perorangan non-politik yang independen seperti hakim; ahli terkait, seperti ahli demografi, ahli geografi, ahli statistik, kartografer; dan kombinasi dari semua elemen tersebut. Idealnya, orang atau lembaga yang menetapkan batas-batas unit pemilu (daerah pemilihan) adalah nonpartisan,

9 Dieter Nohlen, “*Wahlkreiseinteilung*” dan “*Eine Typologie der Wahlsysteme*”, dalam *Wahlrecht und Parteiensystem*, Opladen 2000, halaman 77-80.

independen, profesional, dan netral. Apabila tidak bisa, pilihannya adalah memperkenankan semua partai politik di badan legislatif untuk memainkan peran yang setara dalam proses penetapan batas. Harus juga dimungkinkan sebanyak mungkin masukan masyarakat dan keikutsertaannya dalam proses pembuatan daerah pemilihan.¹⁰

Daerah pemilihan biasanya berkaitan dengan wilayah pemerintahan. Pada Pemilu 1999, daerah pemilihan anggota DPR sama dengan provinsi. Kala itu Indonesia masih terdiri atas 27 provinsi, sehingga daerah pemilihan anggota DPR pun saat itu berjumlah 27 daerah pemilihan.¹¹

Bandingkan dengan Belanda, yang sejak 1 Januari 1986 terpilah menjadi 12 provinsi. Daerah pemilihan di Belanda tidak mengikuti wilayah pemerintahan.¹²

Daerah pemilihannya hanya satu atau hanya ada daerah pemilihan nasional. Satu daerah pemilihan nasional ini juga ditemui di Israel, Peru, Namibia, dan juga Sierra Leone.¹³ Di Jerman, undang-undang mengenai pemilunya bahkan memuat ketentuan bahwa perbedaan jumlah penduduk rata-rata antara satu daerah pemilihan dengan daerah pemilihan lainnya tidak boleh lebih dari 15 persen.

Indonesia memilih sistem pemilu proporsional daftar terbuka. Pemilih bisa memilih partai politik dan juga calon anggota legislatif.

10 Dikutip dari “*Standar-standar Internasional Pemilihan Umum, Pedoman Peninjauan Kembali Kerangka Hukum Pemilu*”, International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) 2002, halaman 30-33.

11 Buku Lampiran IV Pemilihan Umum 1999: Hasil Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Tahun 1999, Komisi Pemilihan Umum, halaman 3.

12 Wikipedia – Die freie Enzyklopaedie: Niederlande, <http://de.wikipedia.org/wiki/Niederlande>

13 David Samuels dan Richard Snyder, “*The Value of a Vote: Malapportionment in Comparative Perspective*”, Cambridge University Press, BJ Pol S 31, halaman 652.

Sistem ini memiliki keunggulan bahwa seluruh suara pemilih diikutsertakan dalam perhitungan. Pada prinsipnya, dari sistem ini diharapkan akan muncul cerminan kekuatan dalam masyarakat secara seadil-adilnya.

PRAKTIK INDONESIA DAN KONTROVERSI YANG MENYERTAI

Untuk Pemilu 2004, UU 12/2003 mengenai Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah memuat aturan soal daerah pemilihan ini.

BAB V

DAERAH PEMILIHAN DAN JUMLAH KURSI

Bagian Pertama

Daerah Pemilihan dan Jumlah Kursi Anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota

Pasal 46

- (1) Pemilu untuk memilih anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota, masing-masing ditetapkan Daerah Pemilihan sebagai berikut:
 - a. Daerah Pemilihan anggota DPR adalah Provinsi atau bagian-bagian Provinsi;
 - b. Daerah Pemilihan anggota DPRD Provinsi adalah Kabupaten/Kota atau gabungan Kabupaten/Kota sebagai daerah Pemilihan;
 - c. Daerah Pemilihan anggota DPRD Kabupaten/Kota adalah Kecamatan atau gabungan Kecamatan sebagai daerah Pemilihan.
- (2) Penetapan daerah pemilihan anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota ditentukan oleh KPU dengan ketentuan setiap daerah pemilihan mendapatkan alokasi kursi antara 3 (tiga) sampai dengan 12 (dua belas) kursi.

Penjelasan Pasal 46

Cukup jelas

Pasal 47

Jumlah kursi DPR ditetapkan sebanyak 550 (lima ratus lima puluh).

Penjelasan Pasal 47

Dalam hal pembentukan provinsi atau kabupaten/kota baru yang dilakukan setelah Pemilu berlangsung, tidak ada penambahan jumlah anggota DPR dari provinsi yang bersangkutan.

Pasal 48

(1) Jumlah kursi anggota DPR untuk setiap provinsi ditetapkan berdasarkan jumlah penduduk dengan memperhatikan perimbangan yang wajar.

Penjelasan Pasal 48

Ayat (1)

Yang dimaksud dengan perimbangan yang wajar dalam ayat ini adalah:

- a. alokasi kursi provinsi dihitung berdasarkan tingkat kepadatan penduduk dengan kuota setiap kursi maksimal 425.000 untuk daerah yang tingkat kepadatan penduduknya tinggi dan kuota setiap kursi minimum 325.000 untuk daerah yang tingkat kepadatan penduduknya rendah;
- b. jumlah kursi pada setiap provinsi dialokasikan tidak kurang dari jumlah kursi provinsi sesuai pada Pemilu 1999;
- c. provinsi baru hasil pemekaran setelah Pemilu 1999 memperoleh alokasi sekurang-kurangnya 3 (tiga) kursi.

(2) Tata cara perhitungan jumlah kursi anggota DPR untuk setiap Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan oleh KPU.

Penjelasan Pasal 48

Ayat (2)

Cukup jelas

Namun ketentuan itu ternyata menimbulkan penafsiran yang berbeda. KPU terbebani untuk membuat kebijakan alokasi kursi DPR per provinsi dengan ketentuan sangat rumit. Secara matematis, rumusan dalam undang-undang nyaris mustahil diterapkan. Pembuatan daerah pemilihan anggota DPR terkendala karena kriteria yang ditetapkan oleh undang-undang untuk alokasi kursi DPR per provinsi multitafsir. KPU merasa, tidak tepat jika mereka ditugaskan membuat peraturan yang bersifat politis atau kebijakan karena akan dengan mudah KPU dianggap memihak daerah atau partai politik tertentu.

Akibatnya, KPU bagaimanapun memang harus “akal-akalan”

karena 550 kursi DPR yang harus dialokasikan memang tidak cukup. Ketentuan undang-undang memang tidak bisa diterapkan dan dilaksanakan. Dengan memakai cara apa pun, tidak mungkin 550 kursi DPR teralokasi sesuai undang-undang. Apapun yang dibuat oleh KPU, pasti akan melanggar undang-undang.

Perbedaan pendapat soal kuota minimal 325.000 untuk daerah berkepadatan rendah dan maksimal 425.000 untuk kepadatan tinggi, misalnya, bisa sampai apakah nilai itu menjadi kuota pembagi (yang dilakukan di awal perhitungan) atau kuota pembanding (yang ditempatkan di akhir perhitungan). Jika kaku menempatkannya sebagai kuota pembagi—dengan tambahan ketentuan minimal 3 kursi untuk provinsi baru dan minimal kursi sebuah provinsi sama dengan perolehan dalam Pemilu 1999—maka jumlah kursi 550 buah tersebut pasti akan terlampaui.

Ketentuan kuota minimal-maksimal itu lahir dengan cara berhitung yang sederhana. Karena pasal sebelumnya mengenai ketentuan jumlah kursi DPR sebanyak 550 kursi telah “diketok palu”, kuota rata-rata diambil sekitar 400.000-an dengan estimasi penduduk Indonesia mencapai 210 juta jiwa. Kuota minimal diharapkan bisa menjaring kategorisasi wilayah luar Jawa sebagai daerah berkepadatan rendah dan enam provinsi di Jawa sebagai daerah berkepadatan tinggi, meski ternyata kemudian parameter padat dan tidak padat harus dicari-cari lagi.

Entah data kependudukan mana yang digunakan, namun rentang 325.000-425.000 tersebut dianggap sudah akan merangkum seluruh provinsi dan seluruh ketentuan akan tertaat dengan baik. Padahal, jika digunakan acuan data Pemilu 1999, jumlah penduduk Indonesia berikut komposisinya telah berubah. Bahkan, KPU sendiri mengakui bahwa data yang termuat dalam Keputusan KPU Nomor 185 Tahun 2002 mengenai jumlah badan penyelenggara pemilu di daerah, jumlah pemilih, dan jumlah penduduk yang antara lain

memuat estimasi jumlah penduduk pada 30 provinsi, berikut kemungkinan jumlah pemilih pada Pemilu 2004 bukan merupakan data yang akurat karena semuanya didasarkan pada estimasi.

Terpampanglah kemudian perbedaan signifikan ketika KPU mengumumkan hasil Pendaftaran Pemilih dan Pendataan Penduduk Berkelanjutan (P4B) yang dilaksanakan Badan Pusat Statistik. Sesuai keputusan awal, data P4B merupakan patokan resmi untuk kepentingan Pemilu 2004. BPS sendiri mengakui, P4B memberikan hasil yang lebih baik ketimbang sensus penduduk yang biasa mereka lakukan.

Jika berpatokan pada undang-undang, satu-satunya dasar untuk mengalokasikan kursi DPR daerah pemilihan adalah jumlah penduduk dan wilayah administrasi pemerintahan. Nyatanya, setelah diaplikasikan, barulah semua orang berteriak meributkan soal geografi, sosial budaya, dan faktor lain yang tidak sedikit pun termuat dalam undang-undang.

Interpretasi soal akumulasi alokasi kursi untuk provinsi induk dan pemekaran merupakan bagian yang bisa menyisip masuk di tengah ketidaktegasan perintah undang-undang. Ketika KPU membagi provinsi menjadi provinsi induk dan pemekaran, hal itu dinilai sudah berbau akal-akalan yang memang dilakukan untuk menyesuaikan diri dengan persamaan tersamar tersulit di dunia.

Prinsip alokasi kursi yang “berdasarkan jumlah penduduk dengan memperhatikan perimbangan yang wajar” itu pulalah yang kemudian menjadikan KPU menyatakan bahwa dalam hal pemekaran, ketentuan alokasi kursi minimal sama itu harus dilihat sebagai akumulasi kursi provinsi induk dan pemekaran. Pemekaran telah mengubah komposisi wilayah berikut jumlah penduduknya. Misalnya saja, jika menilik catatan dalam Pemilu 1999, Maluku harus dilihat sebagai kesatuan dengan Maluku Utara sehingga memperoleh enam kursi DPR. Saat itu, Maluku terdiri atas enam daerah tingkat II, yaitu

Kabupaten Maluku Tengah, Maluku Tenggara, Maluku Utara, Halmahera Tengah, Kota Ternate, dan Ambon. Saat dimekarkan, tiga daerah tingkat II termasuk dalam wilayah Maluku Utara, dengan sendirinya alokasi kursi pun “terbawa” oleh daerah pemekaran. Dengan logika berpikir itu, prinsip akumulasi kursi provinsi induk dan pemekaran pun diambil untuk mengakomodasi prinsip representasi-proporsional berdasarkan jumlah penduduk.

Memang terungkap kemudian, jika “interpretasi” itu berbeda dengan niat awal yang diharapkan pembuat undang-undang. Masalahnya, kenapa semua yang diinginkan oleh pembuat undang-undang itu tidak secara eksplisit disuratkan dalam undang-undang? Sulit menjadikan risalah rapat sebagai acuan hukum positif. Selain itu, apakah memang tidak ada antisipasi atas pemekaran (atau pengaktifan provinsi baru hasil pemekaran)? Ataukah memang tidak ada perhitungan detail berdasarkan data jumlah penduduk? Kenyataannya, ketika ketentuan tersebut dihadapkan dengan data jumlah penduduk hasil P4B, barulah implikasi rumit dalam perhitungan mulai bermunculan. KPU sebenarnya harus jujur sejak awal dan mengakui bahwa prinsip “keseimbangan” itu terakomodasikan lewat perhitungan yang terkesan “coba-coba”. Praktik “main comot” kursi terjadi dan secara matematis justru kursi dari Sumatera Utara dan Lampung yang dicomot untuk wilayah lain.

Dalam penetapan daerah pemilihan, data penduduk tetap merupakan problem paling mendasar. Sedianya KPU sudah harus menetapkan jumlah kursi DPR untuk setiap provinsi, jumlah kursi anggota DPRD provinsi, dan jumlah kursi anggota DPRD kabupaten/kota pada 8-12 Juli 2003. Pertimbangannya, data final Pendaftaran Pemilih dan Pendataan Penduduk Berkelanjutan (P4B) sudah bisa diterima 7 Juli 2003. Namun data untuk Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, Maluku, dan Papua belum tersedia karena pencacahan tidak rampung 100 persen. Jadilah kemudian untuk ketiga provinsi itu dipergunakan data estimasi.

Sejak awal, sebenarnya KPU telah mencoba belajar dari pengalaman Pemilu 1999. Saat itu pendaftaran pemilih dilakukan tanpa disertai pendaftaran penduduk. Padahal, jumlah penduduk diperlukan sebagai dasar penetapan jumlah kursi DPR dan DPRD. Saat itu, data yang dipergunakan dalam penetapan jumlah kursi adalah data yang berdasarkan pada perkiraan karena data yang dimiliki daerah berbeda dengan data yang ditetapkan KPU. Hal ini sering menimbulkan protes dari daerah yang juga berkepentingan dengan penetapan kursi DPRD. Tercatat pada tahun 1999, KPU harus mengubah keputusannya sampai sebanyak 14 kali, sementara masa pencalonan sudah sangat mendesak.

Data penduduk milik Badan Pusat Statistik (BPS) merupakan hasil sensus penduduk sepuluh tahunan. Data itu pun tidak bisa menggambarkan identitas individual dan tidak menggambarkan data saat pemilu diadakan. Sementara dalam kaitannya dengan pelaksanaan pemilu, data jumlah penduduk yang digunakan KPU selalu mengundang protes berbagai pihak. Padahal data itu pun diperoleh dari para kepala daerah setempat. KPU pun berpikiran bahwa harus ada data jumlah penduduk yang bisa dipergunakan untuk menentukan alokasi kursi DPR dan DPRD, selain data jumlah pemilih untuk keperluan pendaftaran calon anggota DPD dan logistik pemilu.

Dengan dasar realitas semacam itu, setelah melewati pembicaraan panjang, jadilah pada 2 Oktober 2002 KPU menandatangani nota kesepakatan dengan Departemen Dalam Negeri dan BPS terkait dengan pelaksanaan Pendaftaran Pemilih dan Pendataan Penduduk Berkelanjutan (P4B). BPS sebagai pelaksana lapangan, sementara Direktorat Jenderal Administrasi Kependudukan Departemen Dalam Negeri bertugas memutakhirkan data tersebut.

Hal itu didorong keprihatinan bahwa belum ada *database* penduduk Indonesia yang dapat digunakan sebagai sumber data daftar

pemilih. Untuk kepentingan pemilu, belum ada daftar pemilih yang dimutakhirkan secara periodik. Akibatnya, setiap kali penyelenggaraan pemilu harus dilakukan lagi pendaftaran pemilih. Terjadilah kemudian akumulasi pemborosan waktu, tenaga, pikiran, dan anggaran.

Pencacahan penduduk sendiri mulai dilaksanakan 1 April 2003. Lewat beragam persoalan dan kelambatan di sejumlah daerah, data hasil olah cepat P4B itulah yang kemudian akan dipergunakan sebagai acuan dalam penetapan alokasi kursi DPR maupun DPRD provinsi dan kabupaten/kota.

Perdebatan soal data P4B yang dipergunakan sebagai patokan penetapan alokasi kursi DPR itu muncul ketika KPU Maluku yang mengantarkan para pimpinan parpol di daerahnya menyambangi KPU pada 1 September 2003. Mereka mengangsurkan data P4B versi BPS Provinsi Maluku yang berbeda dengan data yang dipegang KPU yang diserahkan BPS pusat. Data per 15 Juli 2003 menyebutkan, jumlah penduduk Maluku sebanyak 1.275.454 jiwa dan data per 2 Agustus 2003 jumlah penduduk yang sudah didata menjadi sebanyak 1.277.414 jiwa. Padahal, saat mengumumkan hasil pembahasan alokasi kursi DPR pada 21 Agustus 2003, KPU masih berpatakan bahwa jumlah penduduk Maluku sebanyak 1.220.800 jiwa. Selisih tersebut menjadi signifikan karena bisa "menggerakkan" 1 kursi DPR provinsi ini.

Sementara, dengan tidak tuntasnya kegiatan pencacahan di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, pihaknya harus melakukan estimasi jumlah penduduk di wilayah bersangkutan. Berdasarkan data yang dimiliki, BPS memberikan estimasi jumlah penduduk mulai tingkatan paling sederhana sampai paling rumit. Hasilnya adalah proyeksi jumlah penduduk dari jumlah yang paling minimal, moderat, dan maksimal. Kalau kemudian KPU memilih proyeksi penduduk "atas", hal itu sepenuhnya menjadi kewenangan KPU.

Kalaupun masih ada yang mempersoalkan alokasi kursi DPR dikaitkan dengan pergerakan data jumlah penduduk, faktor eksternal di luar data penduduk juga harus menjadi pertimbangan. Misalnya saja, surat Menteri Dalam Negeri Hari Sabarno Nomor 120/ 1757/SJ tertanggal 5 Agustus 2003 yang mengharapkan KPU mengantisipasi realisasi Provinsi Irian Jaya Barat dan Kepulauan Riau juga bisa menjadi penyebab lain. Dengan dua provinsi tersebut terealisasi, masing-masing minimal tiga kursi DPR untuk provinsi tersebut harus teralokasikan.

Masalah itu muncul karena KPU tidak sejak awal tegas menetapkan data jumlah penduduk yang dijadikan patokan penetapan alokasi kursi DPR dan DPRD. Hal itu berbeda dengan kebanyakan negara lain yang alokasi kursi parlemennya telah secara tegas di awal dinyatakan didasarkan jumlah penduduk atau wilayah administrasi pemerintahan. Jika mau “kaku”, bisa saja KPU menggunakan asumsi 30 provinsi ataupun menggunakan patokan data penduduk yang termuat dalam Surat Keputusan Nomor 185 Tahun 2002 tertanggal 1 November 2002 mengenai jumlah badan penyelenggara pemilu di daerah, jumlah pemilih, dan jumlah penduduk Indonesia. Namun, data itu sendiri masih diakui sebagai estimasi awal –terutama untuk rancangan anggaran logistik pemilu. Jika data itu yang dipergunakan, alokasi 550 kursi DPR bisa dilakukan dengan aman tenteram tanpa harus melakukan banyak akal-akalan.

Awalnya, karena pertimbangan keterdesakan waktu, setelah melewati rangkaian rapat panjang, KPU akhirnya mengumumkan alokasi kursi DPR per provinsi pada 21 Agustus 2003.¹⁴

Dalam rapat yang dihadiri tujuh anggota KPU itu, praktis rancangan alokasi kursi DPR per provinsi yang akhirnya disetujui oleh

14 Lihat bagian Lampiran-1 mengenai tahapan alokasi kursi DPR per provinsi.

enam anggota KPU—kecuali Wakil Ketua KPU Ramlan Surbakti.

Begitu disampaikan ke publik, protes langsung bermunculan. Pimpinan enam partai politik di Provinsi Maluku (yaitu Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan, Partai Golkar, Partai Persatuan Pembangunan, Partai Amanat Nasional, Partai Bulan Bintang, dan Partai Kebangkitan Bangsa) yang bersama KPU Provinsi Maluku meminta penjelasan tentang “pengurangan” jatah kursi anggota DPR asal Provinsi Maluku dari 6 kursi pada Pemilu 1999 menjadi hanya 3 kursi saja. Maluku meminta setidaknya 6 kursi seperti tahun 1999. Pimpinan enam partai politik mengancam akan memboikot pemilihan anggota DPR pada Pemilu 2004. Masalahnya makin rumit ketika KPU Provinsi Maluku menyodorkan data hasil P4B yang dibuat BPS Maluku. Data per 2 Agustus 2003 itu menyatakan bahwa jumlah penduduk Maluku tercatat 1.277.414 jiwa—lebih banyak ketimbang jumlah 1.220.800 jiwa yang dijadikan patokan penetapan alokasi kursi DPR yang diumumkan 21 Agustus 2003. Dengan data itu, Maluku menuntut setidaknya 4 kursi DPR. Dengan data jumlah penduduk yang baru itu, jika Maluku mendapat 3 kursi, kuotanya lebih besar dari 425.000. Namun jika mendapat 4 kursi, kuotanya kurang dari 325.000. Keduanya merupakan pilihan yang menabrak ketentuan undang-undang.

Akhirnya, KPU bersikap lebih baik menambah alokasi kursi DPR untuk Maluku menjadi 4 kursi meskipun risikonya ada kursi dari provinsi lain yang harus dialihkan. Maluku memperoleh 4 kursi dan risikonya kursi DPR Nusa Tenggara Barat diturunkan dari 11 menjadi 10 kursi

Selain itu, Provinsi Papua berkeberatan dengan alokasi kursi DPR yang diusulkan KPU berjumlah 10 kursi sementara pada Pemilu 1999 Papua mendapatkan 13 kursi. Sulawesi Utara yang memperoleh 6 kursi pun meminta mereka setidaknya mendapatkan 7 kursi sama seperti Pemilu 1999. KPU dianggap “salah” menerjemahkan ketentuan bahwa setiap provinsi mendapatkan kursi DPR minimal sama dengan hasil Pemilu 1999. Saat itu, Sulawesi Utara (plus Gorontalo)

memperoleh 7 kursi, Maluku (plus Maluku Utara) mendapatkan 6 kursi, dan Papua (termasuk Irian Jaya Barat) memperoleh 13 kursi. Pemekaran provinsi tidak berarti minimal 3 kursi “dibawa” oleh provinsi baru hasil pemekaran itu.

Protes-protes seputar alokasi kursi DPR per provinsi itu berujung pada digelarnya forum konsultasi antara Komisi II DPR, Departemen Dalam Negeri, dan KPU. Pertemuan tersebut tidak juga menghasilkan solusi konkret. Yang sempat muncul adalah keinginan merevisi UU 12/2003, khususnya soal jumlah kursi DPR yang 550 kursi atau mengenai batasan kuota minimal 325.000 untuk wilayah berkepadatan rendah dan maksimal 425.000 untuk wilayah berkepadatan tinggi. KPU sebagai otoritas penentu alokasi kursi pun bahkan sempat berencana untuk mengusulkan ke DPR agar melakukan amendemen. Setelah wacana amendemen itu “dihidupkan” oleh KPU, pihak DPR maupun pemerintah tidak melakukan inisiatif konkret untuk melakukan perubahan secara terbatas. Sebagian menilai, apa yang dilakukan KPU sudah tepat sesuai kewenangannya, di luar adanya kekhawatiran bahwa amendemen itu bisa merembet ke pasal-pasal lainnya. Sementara, yang menghendaki amendemen pun belum utuh merumuskan formulasi perubahannya: apakah jumlah kursi yang diubah atautkah batasan kuota maksimal-minimal yang dinaikturunkan.

Alternatifnya, kursi DPR bisa dinaikkan menjadi setidaknya 557 kursi. Sementara, jika kuota maksimal 425.000 dinaikkan, alokasi kursi untuk enam provinsi di Jawa dapat dikurangi masing-masing satu kursi sehingga 550 kursi cukup untuk dibagi kepada 32 provinsi tanpa perdebatan.

Sempat pula terhembus informasi bahwa pihak DPR sudah melakukan enam *exercise* alokasi kursi DPR saat pembahasan rancangan undang-undang. Salah satunya, perhitungan dimulai dengan mengalokasikan 458 kursi (462 kursi DPR yang dipilih dikurangi empat kursi DPR Timor Timur yang kini telah jadi negara berdaulat) sesuai dengan hasil Pemilu 1999, berikut jaminan tiga kursi untuk

provinsi baru hasil pemekaran. Selanjutnya, 92 kursi—yang merupakan selisih jumlah 550 kursi untuk Pemilu 2004 dengan 458 kursi pada Pemilu 1999— dibagi berdasarkan kuota 425.000 untuk daerah berkepadatan penduduk tinggi dan kuota 325.000 untuk daerah berkepadatan rendah. Namun jelas perhitungan tersebut asal-asalan. Penerapan metode itu menjadikan jumlah 550 kursi yang harus dialokasikan tidak akan cukup. Kalaupun sekadar bermain coba-coba, dengan mencomot sana-sini, sisa 92 kursi memang bisa teralokasikan dengan konsekuensi ada daerah yang kuotanya lebih dari 425.000 –dan itu juga berarti melanggar undang-undang!

Ketika pemberitaan mengenai alokasi kursi DPR menyepi, tiba-tiba muncul kabar 27 anggota DPR mengusulkan amendemen khusus mengenai alokasi kursi DPR. Pengusul amendemen tersebut berasal dari lima fraksi, yaitu Fraksi Partai Golkar, Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan, Partai Persatuan Pembangunan, Kesatuan Kebangsaan Indonesia, dan Partai Bulan Bintang. Sebanyak 18 dari 27 pengusul tersebut berasal dari Fraksi Partai Golkar. Yang diusulkan adalah mengubah klausul jumlah kursi DPR menjadi, “Jumlah kursi DPR ditetapkan sebanyak-banyaknya 560.” Namun ada pula anggota DPR yang ngotot agar perubahan yang dilakukan tidak dilakukan dengan menambah jumlah 550 kursi DPR yang 550 kursi itu karena hanya akan mengesankan DPR hanya hanya mementingkan kepentingan penambahan kursi itu saja.

Yang menghendaki amendemen menjanjikan seluruh proses bisa dipercepat untuk mengejar tenggat waktu yang dibutuhkan KPU agar tahapan Pemilu 2004 tidak terganggu. Perubahan bisa dilakukan sepanjang ada komitmen bersama antara DPR, pemerintah, dan KPU. Yang terpenting kesimpulan yang disampaikan KPU menunjukkan kesulitan mereka untuk menentukan alokasi kursi DPR per provinsi.

Namun pada salah satu rapat dengar pendapat dengan Komisi II DPR, paparan yang disampaikan anggota KPU Anas Urbaningrum

mengenai alokasi kursi per provinsi sulit dibantah dengan dalil matematis yang masuk akal. Yang disajikan adalah data jumlah kursi DPR per provinsi berikut kuotanya yang dihitung berdasarkan acuan penjelasan Pasal 48 Ayat (1) UU Nomor 12/2003. Tentu, interpretasi adanya akumulasi perolehan kursi sekurangnya sama dengan menyatakannya sebagai akumulasi provinsi induk dan provinsi hasil pemekaran turut pula disampaikan –meski kenyataannya interpretasi itulah yang paling dominan menjadi bahan perdebatan.

Dalam paparan itu, disebutkan bahwa agar ketentuan kuota maksimal 425.000 per kursi tidak terlewati, praktis hanya tiga kursi-masing-masing satu dari Nanggroe Aceh Darussalam, Sumatera Utara, dan Nusa Tenggara Barat –yang masih bisa “digerakkan”. Sedangkan 547 kursi DPR lainnya “terkunci” rapat sesuai dengan ketentuan pembagian kursi sebagaimana ditentukan undang-undang. Karena itu, jika memang harus ada penyesuaian untuk Sulawesi Utara, Maluku, dan Papua; jumlah kursi DPR sebanyak 550 jelas kurang.

Saat paparan itu, tidak ada satu pun anggota Komisi II DPR yang bereaksi berlebihan. Kalaupun kemudian ada sebagian anggota mempersoalkan hasil tersebut, substansi yang dikedepankan terkesan sangat parsial demi “kepentingan” memperjuangkan semangat asli (*original intension*) penjelasan ketentuan mengenai ketentuan perolehan kursi DPR setiap provinsi minimal sama dengan hasil Pemilu 1999. Tidak ada yang lebih menyeluruh menelisik ketentuan alokasi kursi yang termuat dalam UU 12/2003.

Seluruh polemik meluruh dengan sendirinya. Jadilah kemudian alokasi kursi DPR per provinsi sebagai berikut.¹⁵

15 Lampiran II Keputusan Komisi Pemilihan Umum Nomor 640 Tahun 2003 tanggal 20 November 2003 mengenai Penetapan Daerah Pemilihan dan Tata Cara Perhitungan Jumlah Kursi Anggota Dewan Perwakilan Rakyat untuk Setiap Provinsi Seluruh Indonesia dalam Pemilihan Umum Tahun 2004

AKAL-AKALAN DAERAH PEMILIHAN

PROVINSI	PENDUDUK	KURSI 1999	KURSI 2004	KUOTA
Nanggroe Aceh Darussalam	4.227.000	12	13	325.154
Sumatera Utara	11.890.399	24	29	410.014
Sumatera Barat	4.466.697	14	14	319.050
Riau	4.425.100	7	11	402.282
Kepulauan Riau	1.152.132	3	3	384.044
Jambi	2.575.731	6	7	367.962
Sumatera Selatan	6.503.918	12	16	406.495
Kepulauan Bangka Belitung	982.068	3	3	327.356
Bengkulu	1.521.200	4	4	380.300
Lampung	6.945.786	15	17	408.576
DKI Jakarta	8.622.065	18	21	410.575
Jawa Barat	38.059.552	79	90	422.884
Banten	8.977.896	3	22	408.086
Jawa Tengah	32.114.351	60	76	422.557
DIY	3.209.405	6	8	401.176
Jawa Timur	36.234.550	68	86	421.332
Bali	3.357.113	9	9	373.013
Nusa Tenggara Barat	4.015.102	9	10	401510
Nusa Tenggara Timur	4.083.639	13	13	314.126
Kalimantan Barat	3.958.448	9	10	395.845
Kalimantan Tengah	1.832.185	6	6	305.364
Kalimantan Selatan	3.181.130	11	11	289.194
Kalimantan Timur	2.712.492	7	7	387.499
Sulawesi Utara	2.131.685	4	6	355.281
Gorontalo	883.099	3	3	294.366
Sulawesi Tengah	2.215.449	5	6	369.242
Sulawesi Selatan	8.233.375	24	24	343.057
Sulawesi Tenggara	1.881.512	5	5	376.302
Maluku	1.277.414	3	4	319.353
Maluku Utara	855.627	3	3	285.209]
Papua	1.966.800	10	10	196.680
Irian Jaya Barat	391.300	3	3	130.433
JUMLAH	214.884.220	458	550	390.698

Di luar soal alokasi kursi, KPU melanjutkan tugasnya dengan membahas pembagian daerah pemilihan. Ketentuan pasal 46 ayat (2) UU 12/2003 yang dijadikan patokan: *“Penetapan Daerah Pemilihan*

Anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota ditentukan oleh KPU dengan ketentuan setiap daerah pemilihan mendapatkan alokasi kursi antara 3 sampai dengan 12 kursi.”

Soal besaran daerah pemilihan, KPU memutuskan bahwa besaran daerah pemilihan untuk DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota menggunakan pola “menengah-besar”, 6-12 kursi untuk setiap daerah pemilihan. Penetapan pola “menengah-besar” ini didasari keinginan untuk menjaga sistem proporsional serta tetap terbukanya peluang partai politik baru, kecil, dan sedang berkembang untuk merebut kursi DPR/DPRD. Pola ini juga diyakini akan meminimalisir suara hilang yang tidak terkonversi menjadi kursi.

Konsekuensinya, pola tersebut mensyaratkan semakin banyak terjadi penggabungan wilayah administratif dalam penetapan daerah pemilihan. KPU sendiri berketetapan bahwa provinsi yang jatah kursinya lebih dari 12 kursi dibagi menjadi beberapa daerah pemilihan—dengan alokasi kursi setiap daerah pemilihannya tetap mengikuti pola 6-12 kursi.

Sekarang ambil contoh daerah pemilihan DKI Jakarta. Untuk Pemilu DPR, DKI Jakarta mendapatkan 21 kursi. Sesuai ketentuan, DKI Jakarta harus dibagi menjadi setidaknya 2 daerah pemilihan. Membaginya pun tidak boleh sembarangan, harus berpatokan pada jumlah penduduk dan wilayah pemerintahan di tingkat bawahnya.

Untuk itu, DKI Jakarta kemudian oleh KPU dibagi menjadi 2 daerah pemilihan. DKI Jakarta I berkursi 12, terdiri atas gabungan Kepulauan Seribu, Jakarta Utara, Jakarta Pusat, dan Jakarta Timur. Selanjutnya, DKI Jakarta II dengan 9 kursi DPR terdiri atas Jakarta Barat dan Jakarta Selatan.

Pertanyaannya, apa kriteria penggabungan kabupaten/kota satu dengan yang lainnya. Selain penggabungan seperti yang dilakukan oleh KPU, bisakah misalnya DKI Jakarta dipilah mengikuti poros utara-selatan? Bagaimana misalnya kalau Kepulauan Seribu digab-

bungkan saja dengan Jakarta Utara, Jakarta Pusat, dan Jakarta Barat? Jika proporsi penduduk memungkinkan, secara teoritis hal itu dimungkinkan. Terlebih lagi karena UU 12/2003 memang tidak mengaturnya.

Persoalan demi persoalan memang tidak akan pernah berakhir.

Apapun, seluruh perdebatan itulah yang kemudian terus bergulir dan mewarnai pelaksanaan Pemilu 2004.

Mari mulai menyimak seluruh jurus “akal-akalan” yang sempat tertelusuri!

BAGIAN KEDUA **AKAL-AKALAN?**

BAB II

BESARAN DAERAH PEMILIHAN YANG BERAGAM

Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 mengenai Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD (UU 12/2003) menetapkan alokasi kursi DPR per provinsi ditetapkan berdasarkan keterwakilan penduduk. Rujukannya adalah pasal 48 ayat (1).

Jumlah kursi anggota DPR untuk setiap provinsi ditetapkan berdasarkan jumlah penduduk dengan memperhatikan perimbangan yang wajar.

Pada bagian penjelasannya disebutkan:

Yang dimaksud dengan perimbangan yang wajar adalah:

- a. alokasi kursi provinsi dihitung berdasarkan tingkat kepadatan penduduk dengan kuota setiap kursi maksimal 425.000 untuk daerah yang tingkat kepadatan penduduknya tinggi dan kuota setiap kursi minimum 325.000 untuk daerah yang tingkat kepadatan penduduknya rendah;
- b. jumlah kursi pada setiap provinsi dialokasikan tidak kurang dari jumlah kursi provinsi sesuai pada Pemilu 1999;
- c. provinsi baru hasil pemekaran setelah Pemilu 1999 memperoleh sekurang-kurangnya 3 kursi.

Dari provinsi, kursi itu kemudian dialokasikan ke setiap daerah

AKAL-AKALAN DAERAH PEMILIHAN

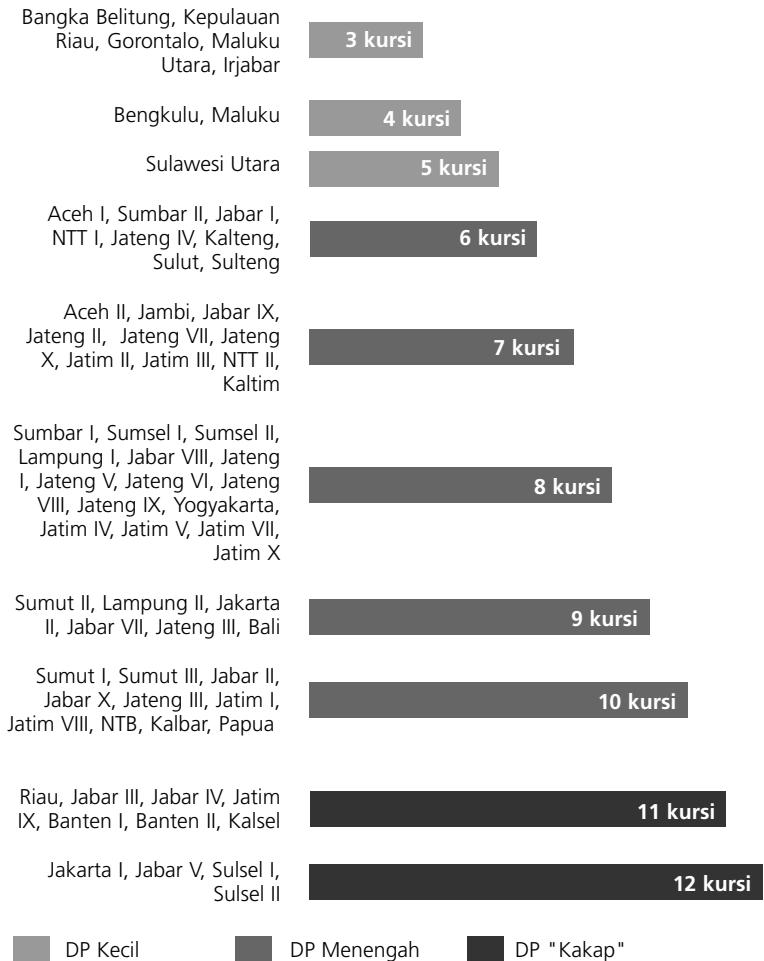
pemilihan. Dalam Pemilu 2004 lalu, 550 kursi DPR diperebutkan dalam 69 daerah pemilihan. Dari jumlah itu, hanya 20 daerah pemilihan dengan total 129 kursi yang utuh merupakan satu wilayah provinsi. Sementara 49 daerah pemilihan sisanya dengan

NO	DP	KURSI	JUMLAH KURSI
1	NAD I	7	
2	NAD II	6	
3	Sumut I	10	
4	Sumut II	9	
5	Sumut III	10	
6	Sumbar I	8	
7	Sumbar II	6	
8	Riau	11	
9	Jambi	7	
10	Sumsel I	8	
11	Sumsel II	8	
12	Bengkulu	4	
13	Lampung I	8	
14	Lampung II	9	
15	Babel	3	
16	Kepri	3	117
17	Jakarta I	12	
18	Jakarta II	9	
19	Jabar I	6	
20	Jabar II	10	
21	Jabar III	11	
22	Jabar IV	11	
23	Jabar V	12	
24	Jabar VI	6	
25	Jabar VII	9	86
26	Jabar VIII	8	86
27	Jabar IX	7	
28	Jabar X	10	
29	Jateng I	8	
30	Jateng II	7	
31	Jateng III	9	

NO	DP	KURSI	JUMLAH KURSI
32	Jateng IV	6	
33	Jateng V	8	
34	Jateng VI	8	
35	Jateng VII	7	
36	Jateng VIII	8	
37	Jateng IX	8	
38	Jateng X	7	
39	Yogyakarta	8	
40	Jatim I	10	
41	Jatim II	7	
42	Jatim III	7	
43	Jatim IV	8	
44	Jatim V	8	
45	Jatim VI	9	
46	Jatim VII	8	
47	Jatim VIII	10	
48	Jatim IX	11	
49	Jatim X	8	
50	Banten I	11	
51	Banten II	11	303
59	Kaltim	7	34
60	Sulut	6	
61	Sulteng	6	
62	Sulsel I	12	
63	Sulsel II	12	
64	Sultra	5	
65	Gorontalo	3	44
66	Maluku	4	
67	Malut	3	7
68	Papua	10	
69	Irjabar	3	13
TOTAL			550

BESARAN DAERAH PEMILIHAN YANG BERAGAM

total 421 kursi tersebar di 12 provinsi. Dapat diartikan, satu wilayah pemerintahan provinsi harus dipilah menjadi minimal 2 sampai dengan 10 daerah pemilihan. Dari jumlah itu, Jawa-Madura paling dominan: 6 provinsi, 35 daerah pemilihan, 303 kursi. Jumlah yang relatif "wajar" karena jumlah penduduk di Jawa-Madura lebih dari 50 persen total penduduk Indonesia.



Dari kenyataan di atas, alhasil "besaran daerah pemilihan" (*district magnitude*)—yaitu jumlah kursi per daerah pemilihan—sangat beragam dan problematis. Akan didapati perbedaan yang mencolok antara satu provinsi dengan provinsi lain yang sama-sama utuh sebagai daerah pemilihan ataupun antar-daerah pemilihan dalam satu provinsi.

Sama-sama merupakan satu daerah pemilihan anggota DPR, bandingkan saja Provinsi Kepulauan Bangka Belitung dengan Kalimantan Selatan. Di Kepulauan Bangka Belitung diperebutkan 3 kursi, sementara di Kalimantan Selatan diperebutkan 11 kursi.

Sementara dalam satu provinsi saja, seperti Jawa Barat, pemetaan daerah pemilihan menunjukkan perbedaan mencolok. Rentangnya mulai daerah pemilihan Jawa Barat I dengan 6 kursi sampai Jawa Barat VI dengan 12 kursi.

Menurut definisinya, dalam pemilu berkursi jamak, besaran daerah pemilihan dibagi dalam 3 kelompok.¹

JUMLAH KURSI	KELAS DAERAH PEMILIHAN
2 - 5 kursi	Kecil
6 - 10 kursi	Menengah
Di atas 10 kursi	"kakap"

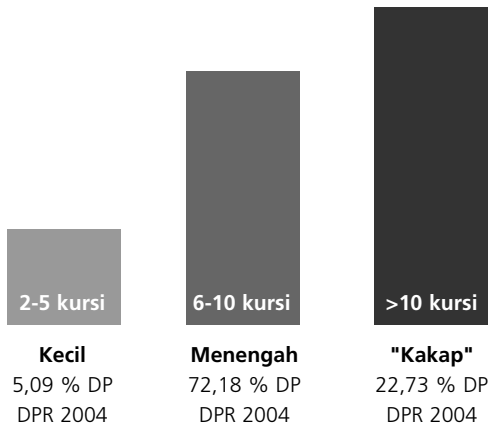
Pada Pemilu 2004 lalu, 69 daerah pemilihan anggota DPR dapat dipilah sebagai berikut.

1 Dieter Nohlen, "*Wahlrecht und Parteiensysteme*", Leske+Budrich, Opladen 2000, halaman 83.

BESARAN DAERAH PEMILIHAN YANG BERAGAM

JENIS DAERAH PEMILIHAN	JUMLAH	JUMLAH KURSI	PERSENTASE
kecil	8	28	5,09 %
menengah	50	397	72,18 %
"kakap"	11	125	22,73 %
Total	69	550	100 %

JENIS DAERAH PEMILIHAN



Dalam daerah pemilihan "kecil" seperti Kepulauan Bangka Belitung, tantangan yang dihadapi partai politik peserta pemilu sangat tinggi. Sebaliknya, tidak demikian halnya pada daerah pemilihan "besar" seperti Kalimantan Selatan.

Dalam sistem pemilu proporsional, jika tidak ada ambang (*threshold*) resmi yang ditetapkan undang-undang, masih terdapat ambang "informal". Nilai ambang batas "alamiah" atau "matematis" ini sangat tergantung pada daerah pemilihan.²

² Pippa Norris, "Radical Right—Chapter 5", Norris 10/19/2004, halaman 6, http://ksghome.harvard.edu/~pnorris/ Acrobat/Radical_Right/Chapter%205.pdf

Menurut Rae/Handby/Loosemore³, dalil ambang (*threshold*) "informal" atau "terselubung" itu terbagi menjadi dua.

1. Ambang terselubung atas: $T_{upper} = 100 \% : (1+M)$

dengan M adalah jumlah mandat (kursi) dalam satu daerah pemilihan

Untuk cara perhitungan varian Hamilton/Hare/Niemeyer seperti yang dipakai dalam UU 12/2003, ambang terselubung bawah ini dapat dijadikan ukuran buat alokasi "kursi pertama".

Artinya, untuk Kepulauan Bangka Belitung dengan 3 kursi DPR, partai politik harus memperoleh $100\% / 4 = 25$ persen suara agar partai politik bersangkutan pasti memperoleh kursi.

Ini berbeda jauh dengan yang terjadi di Kalimantan Selatan. Karena yang diperebutkan 11 kursi, partai politik di sana hanya perlu meraih $100 \% / 12 = 8,33$ persen suara untuk memastikan perolehan "kursi pertama".

2. Ambang terselubung bawah: $T_{lower} = 100 \% : 2M$

dengan M adalah mandat (kursi) dalam satu daerah pemilihan

Untuk cara perhitungan varian Hamilton/Hare/Niemeyer seperti yang dipakai dalam UU 12/2003 Tentang Pemilu, ambang terselubung bawah ini dapat dijadikan ukuran buat alokasi kursi dari "sisa suara".

Artinya, untuk Bangka Belitung dengan 3 kursi DPR, par-

³ Dieter Nohlen, "*Wahlsysteme der Welt*", R Piper & Co, Verlag Muenchen-Zuerich 1978, halaman 65; Arend Liphart, "*Electoral Systems and Party Systems*", Oxford University Press 1994, halaman 25-30 dan 182-183; Petr Návrát, "*Comparative study of Electoral Systems and their Features*", Intern with Lok Satta - Foundation for Democratic Reforms, Hyderabad, 2003, halaman 13.

tai politik harus mendapat $100\% / 6 = 16,67$ persen suara agar partai politik itu dapat memperoleh "sisa kursi".

Dibandingkan dengan keadaan di Kalimantan Selatan tentu saja berbeda jauh. Karena kursi yang diperebutkan 11, partai politik di sana hanya perlu mendapatkan $100\% / 22 = 4,55$ persen suara untuk mendapatkan "sisa kursi".

Tentu saja ada catatannya. Dalam penentuan ambang terselubung bawah, dalil ini tidak selalu mengena. Terkadang partai politik yang mendapatkan suara lebih besar ketimbang ambang atas tidak langsung mendapatkan kursi. Sebaliknya, yang memperoleh suara lebih kecil ketimbang ambang bawah pun terkadang masih bisa meraih kursi. Penyebabnya, dalil di atas berangkat dari: (a) "pengalaman" empiris, (b) jumlah partai politik yang berlaga, dan (c) alokasi kursi didasarkan pada sisa suara terbanyak, termasuk soal cara perhitungan suara varian Hamilton/Hare/Niemeyer yang dipakai UU 12/2003. Bagian ini memang tidak menyinggung ikhw-
al ambang terselubung akibat cara perhitungan suara.⁴

Kendati demikian, dalil ini sangat bermanfaat dalam penentuan target raihan kursi. Dalil ini juga dipergunakan Mahkamah Federal Swiss saat menurunkan fatwa terhadap kasus mencoloknya perbedaan besaran daerah pemilihan DPRD Zuerich yang bervariasi antara 2 sampai 19 kursi. Dalam fatwa itu, perbedaan kursi itu dinilai sebagai pelanggaran terhadap asas kesetaraan atau persamaan, mencederai proporsionalitas—yang artinya juga merupakan pelanggaran terhadap ketentuan konstitusi.⁵

4 Martin Fehndrich, Faktische Sperrklausel, <http://www.wahlrecht.de/verfahren/faktische-sperrklausel.html>

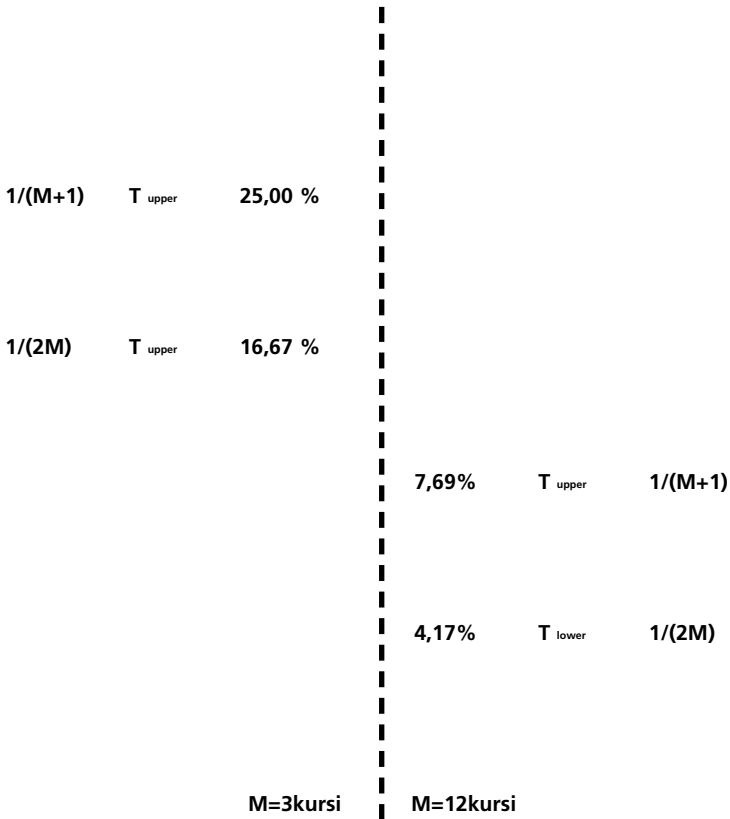
5 Wahlkreiseinteilung in der Stadt Zuerich verfassungswidrig, der Tagesanzeiger 18 Desember 2002, http://www.eyedea.ch/archiv/zrich/wahlkreiseinteilung_in_d_html; Keputusan Mahkamah Federal Nomor 1P267/202/sta, Sidang 18 Desember 2002 di Kota Lausanne

AKAL-AKALAN DAERAH PEMILIHAN

Dari paparan di atas terlihat perbedaan "ambang terselubung" yang mencolok antara daerah pemilihan Kepulauan Bangka Belitung dan daerah pemilihan Kalimantan Selatan.

JENIS AMBANG	DALIL	KURSI = 3	KURSI = 12
Ambang atas	$T_{upper} = 100 \% : (1+M)$	25 %	7,69 %
Ambang bawah	$T_{lower} = 100 \% : 2M$	16,67 %	4,17 %

AMBANG (THRESHOLD) TERSELUBUNG



BESARAN DAERAH PEMILIHAN YANG BERAGAM

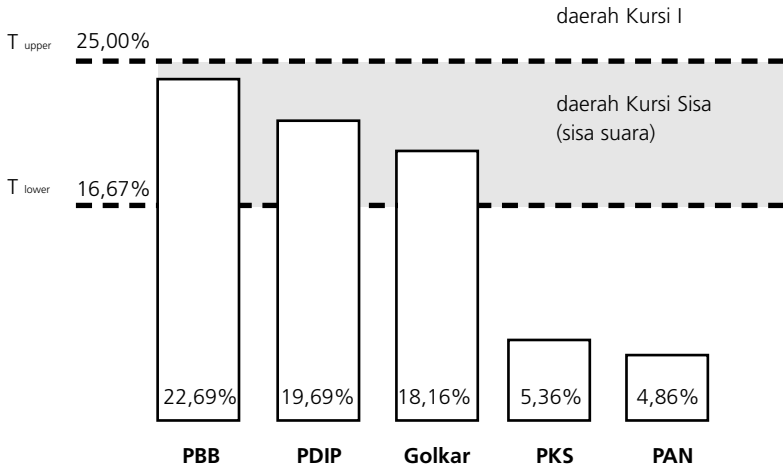
Kesimpulannya, semakin banyak kursi yang diperebutkan di suatu daerah pemilihan, semakin rendah pula ambang terselubung yang harus dilampaui oleh suatu partai politik untuk mendapatkan satu kursi.

Sebagai contoh, berikut adalah hasil perolehan suara Pemilu 2004 di Kepulauan Bangka Belitung dengan 3 kursi DPR.⁶

PARTAI POLITIK	SUARA	% SUARA [SUARA: TOTAL]	ALOKASI KURSI I	SISA SUARA	ALOKASI KURSI II	TOTAL [SISA SUARA TERBANYAK]
PNI Marhaenisme	2.150	0,52	0	2.150		
PBSD	2.182	0,53	0	2.182		
PBB	93.670	22,69	0	93.670	1	1
Partai Merdeka	1.118	0,27	0	1.118		
PPP	30.323	7,35	0	30.323		
PPDK	3.841	0,93	0	3.841		
Partai PIB	8.454	2,05	0	8.454		
PNBK	7.106	1,72	0	7.106		
Partai Demokrat	19.362	4,69	0	19.362		
PKPI	2.868	0,69	0	2.868		
PPDI	4.144	1,00	0	4.144		
PPNUI	2.230	0,54	0	2.230		
PAN	20.058	4,86	0	20.058		
PKPB	3.546	0,86	0	3.546		
PKB	13.950	3,38	0	13.950		
PKS	22.141	5,36	0	22.141		
PBR	10.801	2,62	0	10.801		
PDIP	81.285	19,69	0	81.285	1	1
PDS	2.719	0,66	0	2.719		
Partai Golkar	74.984	18,16	0	74.984	1	1
Partai Patriot Pancasila	1.547	0,37	0	1.547		
PSI	2.005	0,49	0	2.005		
PPD	1.127	0,27	0	1.127		
Partai Pelopor	1.202	0,29	0	1.202		
Total	412.813	100 %	0	412.813	3	
Kursi	3				T_{upper}	25,00 %
BPP [Total:Kursi]	137.604				T_{lower}	16,67 %

6 Diolah dari penetapan hasil pemilu legislatif dalam Keputusan KPU Nomor 44/SK/KPU/Tahun 2004 yang diubah dengan Keputusan KPU Nomor 80/SK/KPU/Tahun 2004.

**AMBANG (THRESHOLD) TERSELUBUNG
KEPULAUAN BANGKA BELITUNG**



Pada tahap pertama alokasi kursi, tidak ada satupun partai politik yang menembus T_{upper} yang 25 persen itu. Karenanya, kursi harus dialokasikan pada tahap kedua lewat perhitungan sisa suara terbanyak. Dalam alokasi kursi berdasarkan sisa suara terbanyak, 3 partai politik menembus T_{lower} yang 16,67 persen.

Ketiganya adalah Partai Bulan Bintang (PBB) dengan 22,69 persen; Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP) dengan 19,69 persen; dan Partai Golkar dengan 18,16 persen.

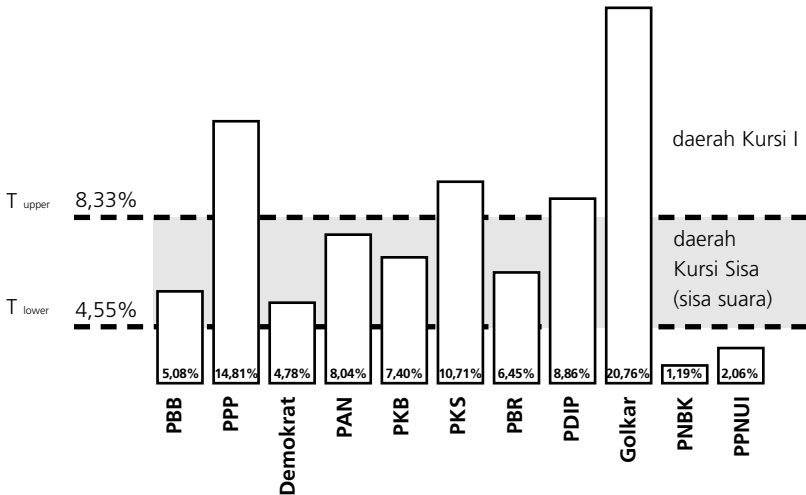
Bandingkan dengan daerah pemilihan Kalimantan Selatan yang mendapatkan 11 kursi DPR. Berikut perolehan suara pada Pemilu 2004 lalu.⁷

⁷ Diolah dari penetapan hasil pemilu legislatif dalam Keputusan KPU Nomor 44/SK/KPU/Tahun 2004 yang diubah dengan Keputusan KPU Nomor 80/SK/KPU/Tahun 2004.

BESARAN DAERAH PEMILIHAN YANG BERAGAM

PARTAI POLITIK	SUARA	% SUARA [SUARA: TOTAL]	ALOKASI KURSI I	SISA SUARA	ALOKASI KURSI II	TOTAL [SISA SUARA TERBANYAK]
PNI Marhaenisme	3.396	0,22		3.396		
PBSD	9.819	0,63		9.819		
PBB	79.043	5,08		79.043	1	1
Partai Merdeka	10.157	0,65		10.157		
PPP	220.735	14,18	1	79.171	1	2
PPDK	11.890	0,76		11.890		
Partai PIB	10.622	0,68		10.622		
PNBK	18.514	1,19		18.514		
Partai Demokrat	74.500	4,78		74.500	1	1
PKPI	20.048	1,29		20.048		
PPDI	11.243	0,72		11.243		
PPNUI	32.116	2,06		32.116		
PAN	125.239	8,04		125.239	1	1
PKPB	34.433	2,21		34.433		
PKB	115.799	7,44		115.799	1	1
PKS	166.847	10,71	1	25.283		1
PBR	100.364	6,45		100.364	1	1
PDIP	137.989	8,86		137.989	1	1
PDS	11.318	0,73		11.318		
Partai Golkar	323.298	20,76	2	40.171		2
Partai Patriot Pancasila	13.988	0,90		13.988		
PSI	7.482	0,48		7.482		
PPD	9.598	0,62		9.598		
Partai Pelopor	8.761	0,56		8.761		
Total	1.557.199	100 %	4		7	11
Kursi	11				T_{upper}	8,33 %
BPP [Total:Kursi]	141.564				T_{lower}	4,55 %

**AMBANG (THRESHOLD) TERSELUBUNG
KALIMANTAN SELATAN**



Dalam perhitungan tahap pertama, hanya 4 partai politik yang bisa menembus T_{upper} 8,33 persen. Ketiga partai politik itu adalah Partai Persatuan Pembangunan (PPP) dengan 14,18 persen; Partai Keadilan Sejahtera (PKS) dengan 10,71 persen; Partai Golkar dengan 20,76 persen, dan Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP) dengan 8,86 persen. Terkecuali PDIP, ketiga partai politik pertama memperoleh kursi perhitungan pertama secara langsung. Namun, sekalipun tidak mendapatkan kursi langsung, perolehan suara PDIP termasuk dalam daerah cadangan T_{lower} (ambang terselubung bawah).

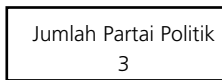
Sisa 7 kursi harus dialokasikan pada tahap kedua lewat sisa suara terbanyak. Dalam pengalokasikan kursi berdasarkan sisa suara terbanyak itu, 6 partai politik menembus T_{lower} 4,55 persen. Keenamnya adalah Partai Bulan Bintang (PBB) dengan 5,08 persen;

BESARAN DAERAH PEMILIHAN YANG BERAGAM

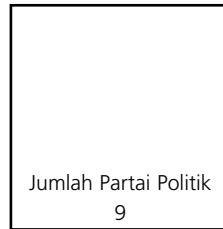
Partai Demokrat 4,78 persen; Partai Amanat Nasional (PAN) 8,04 persen; Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) dengan 7,44 persen; Partai Bintang Reformasi (PBR) 6,45 persen; dan Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP) yang memperoleh 8,86 persen.

Jika daerah pemilihan Kepulauan Bangka Belitung dengan 3 kursi DPR dibandingkan dengan daerah pemilihan Kalimantan Selatan dengan 11 kursi DPR, terlihat perbedaan sebagai berikut.

DAERAH PEMILIHAN	KURSI	AMBANG TERSELUBUNG ATAS	AMBANG TERSELUBUNG BAWAH	JUMLAH PARTAI POLITIK PERAIH KURSI
Kepulauan Bangka Belitung	3	25,00 %	16,67 %	3
Kalimantan Selatan	11	8,33 %	4,55 %	9



BANGKA BELITUNG
3 Kursi



KALIMANTAN SELATAN
11 kursi

Pada Pemilu 2004 lalu, tercatat beragam pula jumlah partai politik yang dapat meloloskan wakilnya untuk duduk di DPR dari masing-masing daerah pemilihan.

Terlihatlah bahwa semakin "gembrot" daerah pemilihan, semakin banyak kursi yang diperebutkan dalam satu daerah pemilihan, semakin banyak pula partai politik yang berpeluang untuk mendapatkan kursi. Pengecualiannya tentu pada daerah pemilihan yang dikuasai oleh partai politik berbasis massa di sana. Sebaliknya, partai politik "baru dan gurem" mengecil peluangnya ketika harus

bertarung di daerah pemilihan kecil yang kursinya hanya sedikit.

Secara umum dapat dinyatakan bahwa "perkawinan" antara beragam daerah pemilihan mengakibatkan keterbatasan proporsionalitas dan konsentrasi. Keterwakilan yang pro-proporsionalitas tidak tercipta karena dihalangi oleh daerah pemilihan yang "kerempeng" dan "langsing". Penciptaan konsentrasi partai politik di parlemen terjegal oleh daerah pemilihan "gembrot" yang terbuka bagi partai politik "baru dan gurem".⁸

DAERAH PEMILIHAN	KURSI	JUMLAH PARTAI POLITIK
Babel	3	3
Kepri	3	3
Gorontalo	3	2
Malut	3	3
Irjabar	3	3
Bengkulu	4	4
Maluku	4	4
Sultra	5	4
NAD II	6	6
Sumbar II	6	5
Jabar I	6	6
Jabar VI	6	5
Jateng IV	6	4
NTT I	6	5
Kalteng	6	5
Sulut	6	5
Sulteng	6	5
NAD I	7	7
Jambi	7	6
Jabar IX	7	5
Jateng II	7	5
Jateng VII	7	6

DAERAH PEMILIHAN	KURSI	JUMLAH PARTAI POLITIK
Jateng X	7	5
Jatim II	7	5
Jatim III	7	5
NTT II	7	4
Kaltim	7	6
Sumbar I	8	7
Sumsel I	8	7
Sumsel II	8	7
Lampung I	8	6
Jabar VIII	8	6
Jateng I	8	7
Jateng V	8	6
Jateng VI	8	6
Jateng VIII	8	5
Jateng IX	8	6
Yogyakarta	8	6
JatimIV	8	5
Jatim V	8	6
Jatim VII	8	6
Jatim X	8	5
Sumut II	9	8
Lampung II	9	7

DAERAH PEMILIHAN	KURSI	JUMLAH PARTAI POLITIK
Jakarta II	9	7
Jabar VII	9	6
Sumut III	10	8
Jabar II	10	7
Jabar X	10	7
Jatim I	10	6
Jatim VIII	10	5
NTB	10	8
Kalbar	10	7
Papua	10	8
Riau	11	9
Jabar III	11	6
Jabar IV	11	6
Jatim IX	11	6
Banten I	11	8
Banten II	11	8
Kalsel	11	9
Jakarta I	12	7
Jabar V	12	7
Sulsel I	12	8
Sulsel II	12	8

8 Dieter Nohlen, "Wahlrecht und Parteiensysteme", Leske+Budrich, Opladen 2000, halaman 87.

BAB III

“TAMBAHAN” SATU KURSI UNTUK ACEH

PDI-P DAN PKB JADI PIHAK PALING MERUGI

“Besaran daerah pemilihan” praktis menjadi penentu nasib partai politik peserta pemilu untuk mendapatkan tiket masuk ke Senayan. Kendati “besaran daerah pemilihan” ditentukan oleh undang-undang, tetap saja Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang tampil sebagai “Malaikat Maut”.

Contoh paling nyata adalah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam yang mendapatkan “hibah” satu kursi.

Merujuk catatan *Kompas*, 15 Desember 2003: “Terlebih kemudian sempat beredar hasil olah cepat P4B versi BPS Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam. Dari pencacahan per 5 November 2003, dari target 10.130 blok sensus pada 20 kabupaten/kota di Aceh, realisasinya justru mencapai 100,49 persen. Dari jumlah

tersebut, penduduk yang tercatat hanya 3.864.954 jiwa dengan 2.455.392 jiwa di antaranya mempunyai hak pilih. Jika data tersebut yang dipergunakan sebagai patokan, nyaris bisa dipastikan hitungan versi KPU harus dirombak. Kursi DPR yang paling mungkin bagi Aceh maksimal hanya 12 kursi.”

Bahkan ketika pada 10 Januari 2004 penduduk Aceh yang tercatat dilaporkan naik menjadi 4.226.999 jiwa sekalipun¹, porsi kursi DPR 2004 untuk Aceh tidak akan lebih dari 12 kursi.

Hitungan secara matematis sebagai berikut:

$$\text{kursi Aceh} = \frac{4.227.000 \text{ jiwa}}{214.827.606 \text{ jiwa}} \times 550 \text{ kursi} = 10,82 \text{ kursi}$$

Dari hitungan di atas, kursi yang “layak” untuk Aceh pun tidak akan mungkin lebih dari 11 kursi.

Namun dengan mengacu pada penjelasan pasal 48 b UU 12/2003, jumlah kursi pada setiap provinsi dialokasikan tidak kurang dari jumlah kursi sesuai pada Pemilu 1999. Karena pada Pemilu 1999 Aceh mendapatkan 12 kursi, untuk Pemilu 2004 pun mestinya kursi Aceh tetap 12 kursi.

Namun, KPU adalah “Malaikat Penentu”. Satu kursi tambahan “dihibahkan” untuk Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam Aceh. Kursi DPR yang diperebutkan di Aceh pun berubah, dari semestinya hanya 12 kursi menjadi 13 kursi. Padahal tidak ada satupun pasal dalam UU 12/2003 yang memberikan keistimewaan untuk Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.

¹ Data penduduk berdasarkan hasil Pendaftaran Pemilih dan Pendataan Penduduk Berkelanjutan (P4B) saat pengumuman alokasi kursi DPR oleh KPU pada 21 Agustus 2003. Data tersebut belum memperhitungkan jumlah penduduk Maluku yang bertambah menjadi 1.277.414 jiwa.

Lantas kenapa Aceh harus mendapat “hibah” 1 kursi tadi?

Aceh harus mendapatkan 13 kursi agar provinsi itu bisa dipilah menjadi 2 daerah pemilihan.²

Acuannya tentu adalah pasal 46 ayat (2) UU 12/2003, bahwa penetapan daerah pemilihan anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota ditentukan oleh KPU dengan ketentuan setiap daerah pemilihan mendapatkan alokasi kursi 3 sampai dengan 12 kursi.

Lantas kenapa Aceh harus dibagi menjadi 2 daerah pemilihan? Karena ujung utara Sumatera, wilayah Serambi Makkah itu punya daerah yang bisa diwarnai: “hitam”, “abu-abu”, dan “putih” berdasarkan beragam variabel, terutama kondisi keamanan.

Yang sempat muncul di permukaan sebagaimana dikutip dari *Kompas*, 15 Desember 2003: *“Atas persoalan tersebut, KPU sendiri beralasan bahwa pembagian alokasi kursi DPR tidak bisa sekadar bersandar pada keadilan matematis. Ada pertimbangan lain yang bisa dijadikan landasan dalam proses tersebut. Paling tidak dengan 13 kursi untuk Aceh, pembagian daerah pemilihan anggota DPR untuk Provinsi tersebut bisa lebih mudah. Konsistensi pada ketentuan bahwa provinsi yang mendapatkan maksimal 12 kursi langsung ditetapkan menjadi satu daerah pemilihan pun menjadi alasan yang dikedepankan. Daerah pemilihan anggota DPR untuk wilayah Aceh pun terbagi menjadi dua daerah. Menurut anggota KPU Anas Urbaningrum, pembagian menjadi dua daerah pemilihan tersebut juga mempertimbangkan status daerah “hitam, abu-abu, dan putih” di wilayah tersebut.”*

Jika itu alasannya, jika benar “penambahan” kursi hanya untuk

2 Saat menjelang penetapan alokasi kursi DPR per provinsi, memang pernah ada surat yang dibuat sejumlah anggota DPR asal Aceh yang meminta agar Aceh mendapatkan 13 kursi DPR agar bisa dibagi menjadi 2 daerah pemilihan. Selain itu, mau tidak mau kebijakan memberikan “hibah” 1 kursi DPR untuk Aceh selalu dikaitkan dengan keberadaan Ketua KPU Nazaruddin Sjamsuddin yang merupakan putra asli Aceh.

memudahkan pembagian daerah pemilihan untuk Provinsi Aceh, kenapa hal serupa tidak sekalian saja diterapkan untuk Papua? Toh Provinsi itu juga luar biasa luasnya—dan lagipula, banyak berke-
 liaran juga “pembelot” NKRI!

Apapun, terbaginya Aceh menjadi dua daerah pemilihan tentu membawa konsekuensi. Siapa yang diuntungkan, siapa yang terpaksa harus merugi?

Simak hitungan berikut dengan Aceh yang dengan 13 kursinya mesti terbagi menjadi 2 daerah pemilihan dan jika Aceh hanya mendapat 12 kursi dan terpetak menjadi satu daerah pemilihan saja.³

Dari tabel berikut, terlihat ada partai politik yang mendapatkan laba dan ada pula yang merugi karena “pertambahan misterius” 1 kursi DPR untuk Nanggroe Aceh Darussalam.

Jelaslah, andaikan Aceh hanya mendapatkan 12 kursi saja dan ditetapkan menjadi satu daerah pemilihan, Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) dan Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP) justru akan mendapatkan masing-masing 1 kursi dari Aceh. Namun dengan “hibah” 1 kursi lagi dan pemisahan menjadi 2 daerah pemilihan, jatah kursi itupun lenyap. PKB dan PDIP menjadi korban mengenaskan akibat penambahan kursi.

PKB dan PDIP patut didaulat sebagai “pahlawan Pemilu Aceh”. Toh kedua partai politik ini cuek saja, tidak mengeluh. Bahkan kalau saja sesepuh PKB KH Abdurahman Wahid atau Gus Dur itu mengetahui “sulapan” ini, jangan-jangan jawabannya pun enteng-enteng saja. “Wong cuman satu kursi saja kok diributin, bikin repot saja, kayak taman kanak-kanak saja.”

Walah....

3 Simulasi dan diolah dari penetapan hasil pemilu legislatif dalam Keputusan KPU Nomor 44/SK/KPU/Tahun 2004 yang diubah dengan Keputusan KPU Nomor 80/SK/KPU/Tahun 2004.

“TAMBAHAN” SATU KURSI UNTUK ACEH

NO	PARTAI POLITIK	SUARA NAD I	SUARA NAD II	TOTAL SUARA	KURSI NAD I	KURSI NAD II	TOTAL PEROLEHAN KURSI	PERSENTASE KURSI	ALOKASI KURSI I	SISA KURSI	ALOKASI SISA KURSI	TOTAL KURSI
1	PNI Marhaenisme	5.669	6.897	12.566				0,07	0,07			
2	PBSD	8.022	5.515	13.537				0,08	0,08			
3	PBB	66.771	45.028	111.799	1	1		0,64	0,64	1	1	
4	Partai Merdeka	18.878	15.207	34.085				0,19	0,19			
5	PPP	161.985	129.425	291.410	1	1	2	1,66	1	0,66	1	2
6	PPDK	27.472	21.378	48.850				0,28	0,28			
7	Partai PIB	11.384	8.953	20.337				0,12	0,12			
8	PNBK	9.307	8.952	18.259				0,10	0,10			
9	Partai Demokrat	68.326	60.333	128.659	1	1	2	0,73	0,73	1	1	
10	PKPI	35.943	20.959	56.902				0,32	0,32			
11	PPDI	27.891	4.736	32.627				0,19	0,19			
12	PPNUI	42.406	18.484	60.890				0,35	0,35			
13	PAN	160.839	119.410	280.249	1	1	2	1,60	1	0,60	1	2
14	PKPB	21.663	15.885	37.548				0,21	0,21			
15	PKB	36.070	44.711	80.781			0	0,46	0,46	1	1	
16	PKS	129.176	63.293	192.469	1	1	2	1,10	1	0,10		1
17	PBR	85.720	70.472	156.192	1	1	2	0,89	0,89	1	1	
18	PDIP	46.586	39.726	86.312			0	0,49	0,49	1	1	
19	PDS	5.947	1.067	7.014				0,04	0,04			
20	Partai Golkar	176.993	163.978	340.971	1	1	2	1,94	1	0,94	1	2
21	Partai Patriot Pancasila	17.674	12.730	30.404				0,17	0,17			
22	PSI	19.473	11.387	30.860				0,18	0,18			
23	PPD	11.032	10.273	21.305				0,12	0,12			
24	Partai Pelopor	11.204	247	11.451				0,07	0,07			
	Total	1.206.431	899.046	2.105.477								
	Kursi	7	6		7	6	13	12	4		8	12
	BPP	172.347	149.841	175.456								

AKAL-AKALAN DAERAH PEMILIHAN

	JIKA 13 KURSI			JIKA 12 KURSI
	HARUS 2 DAERAH PEMILIHAN			HANYA 1 DAERAH PEMILIHAN
	ACEH I	ACEH II	TOTAL	ACEH
PBB	1 kursi		1 kursi	1 kursi
PPP	1 kursi	1 kursi	2 kursi	2 kursi
Partai Demokrat	1 kursi	1 kursi	2 kursi	1 kursi
PAN	1 kursi	1 kursi	2 kursi	2 kursi
PKS	1 kursi	1 kursi	2 kursi	1 kursi
PBR	1 kursi	1 kursi	2 kursi	1 kursi
Partai Golkar	1 kursi	1 kursi	2 kursi	2 kursi
PDIP				1 kursi
PKB				1 kursi

NO	PARTAI POLITIK	KURSI DPR 2004 VERSI KPU	KURSI DPR 2004 "SEHARUSNYA"	LABA	RUGI
9	Partai Demokrat	2	1	+ 1	
15	PKB	0	1		-1
16	PKS	2	1	+ 1	
17	PBR	2	1	+ 1	
18	PDIP	0	1		-1

BAB IV

“SUMBANGAN” SUMATERA SELATAN SEKALI LAGI, PDI-P MENJADI KORBAN

“Hibah” 1 kursi DPR untuk Aceh sudah membawa “korban”. Namun rangkaianannya ternyata belum berhenti. Satu kursi DPR yang dilimpahkan untuk Aceh tentu saja harus dicomot dari provinsi lain. Secara matematis, kursi itu ternyata “diambil” dari Provinsi Sumatera Selatan.¹

$$\text{kursi Sumatera Selatan} = \frac{6.503.918 \text{ jiwa}}{214.827.606 \text{ jiwa}} \times 550 \text{ kursi} = 16,65 \text{ kursi}$$

¹ Data penduduk berdasarkan hasil Pendaftaran Pemilih dan Pendataan Penduduk Berkelanjutan (P4B) saat pengumuman alokasi kursi DPR oleh KPU pada 21 Agustus 2003. Data tersebut belum memperhitungkan jumlah penduduk Maluku yang bertambah menjadi 1.277.414 jiwa. Saat itu, kursi DPR untuk Aceh sudah ditetapkan sebanyak 13 kursi.

Karena Sumatera Selatan termasuk daerah pemilihan yang bersisa suara terbanyak, mestinya Sumatera Selatan pantas mendapatkan 17 kursi DPR. Namun tangan “Malaikat Maut” kembali berkelebat, jatah 1 kursi Sumatera Selatan disetorkan ke Aceh. Jadilah Sumatera Selatan harus pasrah dengan 16 kursi DPR untuk diperebutkan pada Pemilu 2004.

Dengan 16 kursi, Provinsi Sumatera Selatan lantas dibagi menjadi 2 daerah pemilihan. Sumatera Selatan I dengan 8 kursi dan Sumatera Selatan II pun dengan 8 kursi. Dari kedua daerah pemilihan itu, Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP) total hanya bisa mendapatkan 1 kursi.

Mari berandai-andai....

Apa yang akan terjadi jika saja Sumatera Selatan mendapatkan 17 kursi?

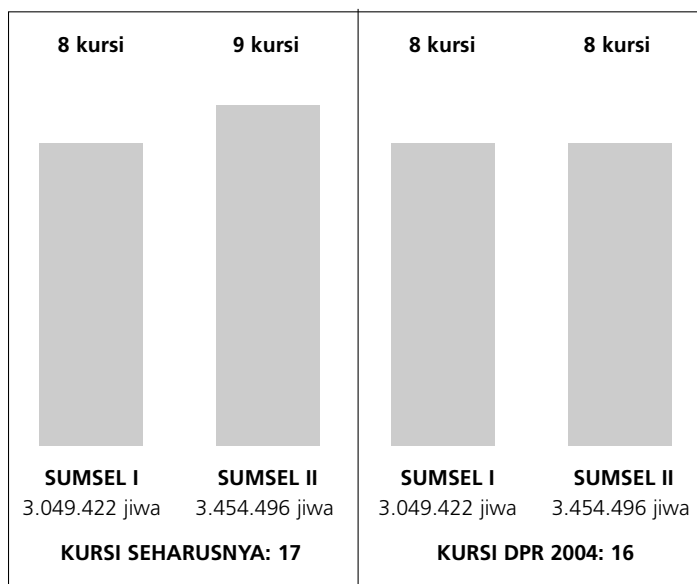
Pembagiannya tetap menjadi 2 daerah pemilihan. Sumatera Selatan I tetap memperoleh 8 kursi DPR, sementara Sumatera Selatan II berhak mendapatkan 9 kursi.²

DP	KABUPATEN/KOTA	JUMLAH PENDUDUK	PORSI KURSI "SEHARUSNYA"	KURSI "SEHARUSNYA"	KUOTA "SEHARUSNYA"	KURS VERSI KPU	KUOTA VERSI KPU
	Musi Rawa	461.178					
	Musi Banyuasin	444.062					
	Banyuasin	691.852					
	Palembang	1.285.839					
	Lubuk Linggau	166.491					
I		3.049.422	7,97	8	381.178	8	381.178

2 Data penduduk berdasarkan hasil Pendaftaran Pemilih dan Pendataan Penduduk Berkelanjutan (P4B) per Agustus 2003.

“SUMBANGAN” SUMATERA SELATAN

DP	KABUPATEN/KOTA	JUMLAH PENDUDUK	PORSI KURSI "SEHARUSNYA"	KURSI "SEHARUSNYA"	KUOTA "SEHARUSNYA"	KURS VERSI KPU	KUOTA VERSI KPU
	Ogan Komering Ulu	1.094.880					
	Ogan Komering Ilir	982.972					
	Muaraenim	610.104					
	Lahat	529.996					
	Prabumulih	125.153					
	Pagaralam	111.391					
II		3.454.496	9,03	9	383.833	8	431.812
	Total	6.503.918					
	Kursi "Seharusnya"			17			
	Kursi versi KPU					16	
	Kuota Rata-rata				382.583		406.495



AKAL-AKALAN DAERAH PEMILIHAN

“Keajaiban” pun muncul kalau daerah pemilihan Sumatera Selatan II mempunyai 9 kursi DPR. Jika itu yang terjadi, PDIP pun akan mendapatkan tambahan 1 kursi ekstra.³

DAERAH PEMILIHAN SUMATERA SELATAN II			JIKA 9 KURSI				VERSI KPU
NO	PARTAI POLITIK	PEROLEHAN SUARA	KURSI TAHAP I	SISA SUARA	KURSI SISA (TAHAP II)	TOTAL KURSI	KURSI
1	PNI Marhaenisme	23.946		23.946			
2	PBSD	8.184		8.184			
3	PBB	41.165		41.165			
4	Partai Merdeka	16.279		16.279			
5	PPP	87.295		87.295	1	1	1
6	PPDK	21.872		21.872			
7	Partai PIB	9.311		9.311			
8	PNBK	18.350		18.350			
9	Partai Demokrat	219.577	1	56.104		1	1
10	PKPI	23.138		23.138			
11	PPDI	16.728		16.728			
12	PPNUI	8.756		8.756			
13	PAN	104.473		104.473	1	1	1
14	PKPB	30.642		30.642			
15	PKB	63.798		63.798	1	1	1
16	PKS	110.147		110.147	1	1	1
17	PBR	55.742		55.742			
18	PDIP	244.049	1	80.576	1	2	1
19	PDS	19.306		19.306			
20	Partai Golkar	298.936	1	135.463	1	2	2
21	Partai Patriot Pancasila	11.808		11.808			
22	PSI	12.038		12.038			
23	PPD	7.914		7.914			
24	Partai Pelopor	17.802		17.802			
	Total	1.471.256	3	980.837	6		
	Kursi "Seharusnya"	9				9	
	Kursi versi KPU	8					8
	BPP "Seharusnya"	163.473					
	BPP versi KPU	183.907					

³ Diolah dari penetapan hasil pemilu legislatif dalam Keputusan KPU Nomor 44/SK/KPU/Tahun 2004 yang diubah dengan Keputusan KPU Nomor 80/SK/KPU/Tahun 2004.

“SUMBANGAN” SUMATERA SELATAN

	VERSI KPU: 8 KURSI SUMSEL II	SEHARUSNYA: 9 KURSI SUMSEL II
PPP	1 kursi	1 kursi
Partai Demokrat	1 kursi	1 kursi
PAN	1 kursi	1 kursi
PAN	1 kursi	1 kursi
PKB	1 kursi	1 kursi
PKS	1 kursi	1 kursi
PDIP	1 kursi	2 kursi
Partai Golkar	1 kursi	1 kursi
PKB	1 kursi	1 kursi

Jika di Aceh penambahan kursi menjadikan PDIP kosong melompong, penyusutan di Sumatera Selatan menjadikan PDIP “kecopetan” 1 kursi DPR.

Nasib?

AKAL-AKALAN DAERAH PEMILIHAN

BAB V

SAAT ALOKASI KURSI DIGESER-GESER PKB JADI TUMBAL, PKS MENERIMA BERKAH

Komisi Pemilihan Umum (KPU) telah mengumumkan alokasi kursi DPR per provinsi pada 21 Agustus 2003. Saat itu, Maluku dengan penduduk berjumlah 1.220.800 jiwa memperoleh 3 kursi. Sementara Nusa Tenggara Barat dengan penduduk 4.015.102 memperoleh 11 kursi.¹

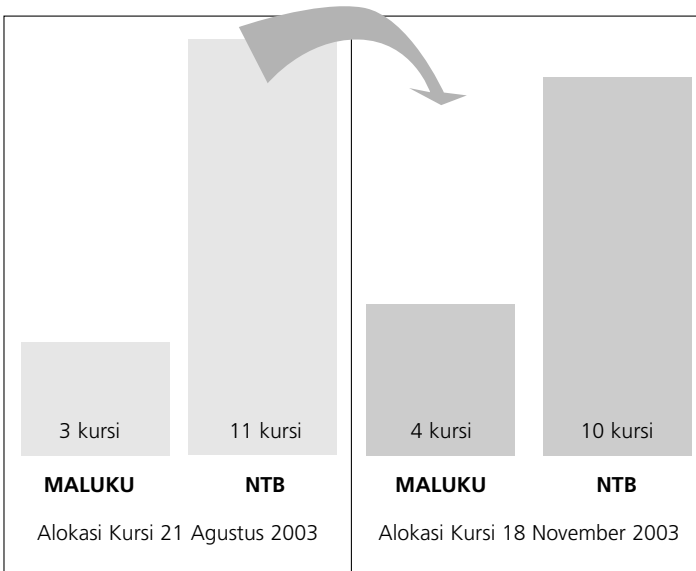
Hanya saja, keputusan itu diprotes para pimpinan partai politik di Maluku. Patokan mereka adalah data dari Badan Pusat Statistik (BPS) Provinsi Maluku yang menyebutkan data penduduk Maluku per 15 Juli 2003 sebanyak 1.275.454 jiwa. Bahkan jika merujuk data per 2 Agustus 2003, jumlah penduduk Maluku yang sudah didata menjadi sebanyak 1.277.414 jiwa. Selisih tersebut menjadi

¹ Lihat *Kompas*, 11 September 2003, halaman 6, "Data Penduduk Maluku Berubah, Alokasi Kursi DPR Masih Tetap Kabur".

signifikan karena bisa “menggerakkan” satu kursi DPR dari provinsi itu.²

Jika data itu yang dipakai, mutlak kursi DPR untuk Maluku memang harus ditambah.

Masalahnya, dari mana kursi itu mesti diambil. KPU pun mengambil jurus kursi yang bisa “digeser-geser“. Satu kursi harus digerakkan dari Nusa Tenggara Barat. Dari semula mendapat 11 kursi, alokasi kursi DPR untuk NTB melorot menjadi 10 kursi saja.³



Namun, siapakah yang menjadi tumbal permainan “geser-menggeser” ini?

2 Lihat *Kompas*, 15 Desember 2003, halaman 35, “Data Pendudukkah yang Menjadi Soal?”.

3 Lihat *Kompas*, 18 November 2003, halaman 8, “Alokasi Kursi DPR Disesuaikan: Maluku Dapat 4 Kursi, NTB 10 Kursi”.

SAAT ALOKASI KURSI DIGESER-GESER

DAERAH PEMILIHAN NUSA TENGGARA BARAT							
NO	PARTAI POLITIK	PEROLEHAN SUARA	JIKA 10 KURSI		JIKA 11 KURSI		TOTAL KURSI
			PEROLEHAN KURSI	KURSI TAHAP I	SISA SUARA	KURSI SISA TAHAP II	
1	PNI Marhaenisme	17.776			17.776		
2	PBSD	8.514			8.514		
3	PBB	233.282	1	1	50.508		1
4	Partai Merdeka	38.427			38.427		
5	PPP	174.386	1		174.386	1	1
6	PPDK	37.838			37.838		
7	Partai PIB	21.212			21.212		
8	PNBK	23.814			23.814		
9	Partai Demokrat	89.468	1		89.468	1	1
10	PKPI	33.528			33.528		
11	PPDI	25.801			25.801		
12	PPNUI	29.864			29.864		
13	PAN	124.357	1		124.357	1	1
14	PKPB	40.912			40.912		
15	PKB	84.350			84.350	1	1
16	PKS	111.471	1		111.471	1	1
17	PBR	159.457	1		159.457	1	1
18	PDIP	139.158	1		139.158	1	1
19	PDS	6.705			6.705		
20	Partai Golkar	491.394	3	2	125.845	1	3
21	Partai Patriot Pancasila	25.537			25.537		
22	PSI	37.295			37.295		
23	PPD	28.918			28.918		
24	Partai Pelopor	27.053			27.053		
	Total	2.010.517		31	462.194		
	Kursi versi KPU		10				
	Bilangan Pembagi Pemilihan (BPP)		201.052				
	Kursi "Seharusnya"						11
	BPP "Seharusnya"						18.774

Dengan 11 kursi, Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) pasti meraup satu kursi. Namun karena “pergeseran” itu, dengan NTB hanya

mendapat 10 kursi, harapan PKB untuk mendapatkan tambahan kursi dari NTB pun amblas.⁴

	NTB 11 KURSI	NTB 10 KURSI
PBB	1 kursi	1 kursi
PPP	1 kursi	1 kursi
Partai Demokrat	1 kursi	1 kursi
PAN	1 kursi	1 kursi
PKB	1 kursi	
PKS	1 kursi	1 kursi
PBR	1 kursi	1 kursi
PDIP	1 kursi	1 kursi
Partai Golkar	3 kursi	3 kursi
	Alokasi Kursi 21 Agustus 2003	Alokasi Kursi 18 November 2003

Alhasil, satu kursi PKB di NTB pun lenyap.

Lantas bagaimana dengan Maluku yang kursinya bertambah? Partai politik mana yang mendapatkan berkah?

Partai Keadilan Sejahtera (PKS) ternyata!

Jika Maluku hanya berkursi 3, PKS tidak akan mendapatkan apa-apa di sana. Namun dengan satu kursi yang didatangkan dari Nusa Tenggara Barat, satu kursi terakhir pun diambil PKS.⁵

4 Simulasi dan diolah dari penetapan hasil pemilu legislatif dalam Keputusan KPU Nomor 44/SK/KPU/Tahun 2004 yang diubah dengan Keputusan KPU Nomor 80/SK/KPU/Tahun 2004.

5 Simulasi dan diolah dari penetapan hasil pemilu legislatif dalam Keputusan KPU Nomor 44/SK/KPU/Tahun 2004 yang diubah dengan Keputusan KPU Nomor 80/SK/KPU/Tahun 2004.

SAAT ALOKASI KURSI DIGESER-GESER

DAERAH PEMILIHAN MALUKU							
NO	PARTAI POLITIK	PEROLEHAN SUARA	JIKA 4 KURSI		JIKA 3 KURSI		TOTAL KURSI
			PEROLEHAN KURSI	KURSI TAHAP I	SISA SUARA	KURSI SISA TAHAP II	
1	PNI Marhaenisme	8.377			8.377		
2	PBSD	4.343			4.343		
3	PBB	30.042			30.042		
4	Partai Merdeka	7.800			7.800		
5	PPP	38.183			38.183		
6	PPDK	5.811			5.811		
7	Partai PIB	7.250			7.250		
8	PNBK	14.921			14.921		
9	Partai Demokrat	26.453			26.453		
10	PKPI	15.123			15.123		
11	PPDI	6.992			6.992		
12	PPNUI	9.382			9.382		
13	PAN	34.773			34.773		
14	PKPB	13.743			13.743		
15	PKB	14.186			14.186		
16	PKS	47.947	1		47.947		
17	PBR	25.460			25.460		
18	PDIP	121.588	1		121.588	1	1
19	PDS	56.394	1		56.394	1	1
20	Partai Golkar	136.483	1		136.483	1	1
21	Partai Patriot Pancasila	6.940			6.940		
22	PSI	6.725			6.725		
23	PPD	9.788			9.788		
24	Partai Pelopor	9.333			9.333		
	Total	658.037			658.037		
	Kursi versi KPU		4				
	Bilangan Pembagi Pemilihan (BPP)		164.509				
	Kursi "Seharusnya"						3
	BPP "Seharusnya"						219.346

AKAL-AKALAN DAERAH PEMILIHAN

	MALUKU 3 KURSI	MALUKU 4 KURSI
PKS		1 kursi
PDS	1 kursi	1 kursi
PDIP	1 kursi	1 kursi
Partai Golkar	1 kursi	1 kursi
	Alokasi Kursi 21 Agustus 2003	Alokasi Kursi 18 November 2003

Terbukti, semakin sejahteralah PKS dari Maluku.

“Pergeseran“ kursi dari Nusa Tenggara Barat ke Maluku terjadi karena ketidaktegasan ketetapan undang-undang. Jumlah penduduk yang dijadikan patokan untuk alokasi kursi DPR per provinsi tidak disertai *deadline*. Alokasi kursi ditetapkan berdasarkan data penduduk yang diperoleh KPU dari BPS dari pencacahan lewat Pendaftaran Pemilih dan Pendataan Penduduk Berkelanjutan (P4B). Data tersebut berlaku untuk seluruh provinsi, bersifat nasional, namun kemudian “rusak“ karena Maluku menyodorkan data versinya sendiri.

Beruntunglah KPU.

Apa jadinya jika semua provinsi “*nghurug*“ ke KPU dengan menyodorkan data penduduk versinya sendiri-sendiri?

BAB VI

PEMILIHAN POROS PEMILAHAN ADA "JIN BAGHDAD " DI JAKARTA RAYA

Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 mengenai Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD (UU 12/2003) memberikan amanat bahwa sistem pemilu di Indonesia adalah proporsional daftar terbuka. Hal itu tercantumkan pada pasal 6 ayat (1).

"Pemilu untuk memilih anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota dilaksanakan dengan sistem proporsional dengan daftar calon terbuka."

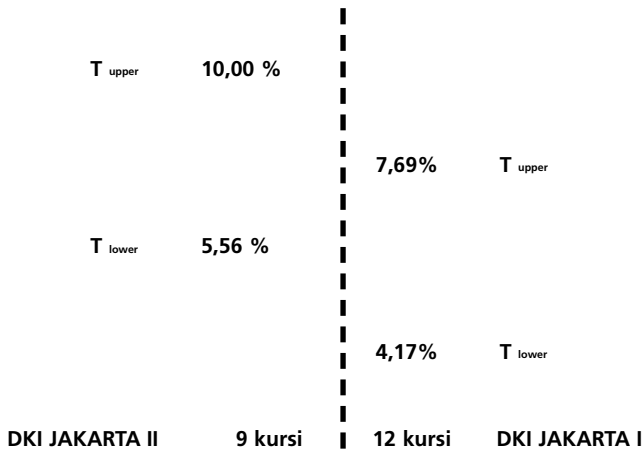
Sistem proporsional berangkat dari ide bahwa kehendak politis para pemilih secara proporsional tercerminkan dan terwakili dalam pembagian kursi parlemen. Sistem proporsional sudah mengisyaratkan bahwa dalam satu daerah pemilihan ada beberapa kursi yang diperebutkan, tidak hanya satu kursi saja yang diperebutkan.

Jika daerah pemilihan hanya menyediakan satu kursi, sistemnya disebut sebagai sistem mayoritas -yang di Indonesia lebih dikenal sebagai sistem distrik.

Hanya saja, dengan kehadiran beragam jenis daerah pemilihan, proporsionalitas tidak mungkin diraih. Sekalipun demikian, idealnya proporsionalitas di dalam satu provinsi diupayakan dapat tercapai.

Tidak gampang membagi sebuah provinsi dalam berbagai daerah pemilihan. DKI Jakarta salah satu contohnya, terbagi menjadi dua daerah pemilihan. Daerah pemilihan Jakarta I meliputi Kepulauan Seribu, Jakarta Utara, Jakarta Pusat, dan Jakarta Timur dengan 12 kursi. Sementara daerah pemilihan Jakarta II yang terdiri atas Jakarta Barat dan Jakarta Selatan mendapatkan 9 kursi DPR untuk diperebutkan.

AMBANG (THRESHOLD) TERSELUBUNG DKI JAKARTA



DAERAH PEMILIHAN JAKARTA II		DAERAH PEMILIHAN JAKARTA I	
9 KURSI		12 KURSI	
T upper	10,00 %	T upper	7,69 %
T lower	5,56 %	T lower	4,17 %

Daerah pemilihan Jakarta II yang menengah harus berdampingan dengan Jakarta I yang merupakan daerah pemilihan "gembrot". Masing-masing daerah pemilihan memiliki ambang terselubung sendiri-sendiri. Jakarta I memiliki ambang terendah 4,17 persen, sementara di Jakarta II mencapai 5,56 persen. Demi kepastian perolehan kursi (ambang atas), di Jakarta I cukup meraih 7,69 persen, sedangkan di Jakarta II perlu 10 %.

Problem perbedaan daerah pemilihan dalam satu provinsi memang pelik.

Yang paling mencolok adalah daerah pemilihan di Provinsi Jawa Barat. Daerah pemilihan Jawa Barat merupakan perkawinan daerah pemilihan kecil, menengah, dan "kakap".

JAWA BARAT V 12 KURSI				JAWA BARAT VII 8 KURSI	
T upper 4,17 %				T upper 6,22 %	
T lower 7,69 %				T lower 11,11 %	
JAWA BARAT IV 11 KURSI		JAWA BARAT VI 6 KURSI		JAWA BARAT II 10 KURSI	
T upper 4,55 %		T upper 8,33 %		T upper 5,00 %	
T lower 8,33 %		T lower 14,29 %		T lower 9,09 %	
		JAWA BARAT III 11 KURSI			
		T upper 4,55 %			
		T lower 8,33 %			

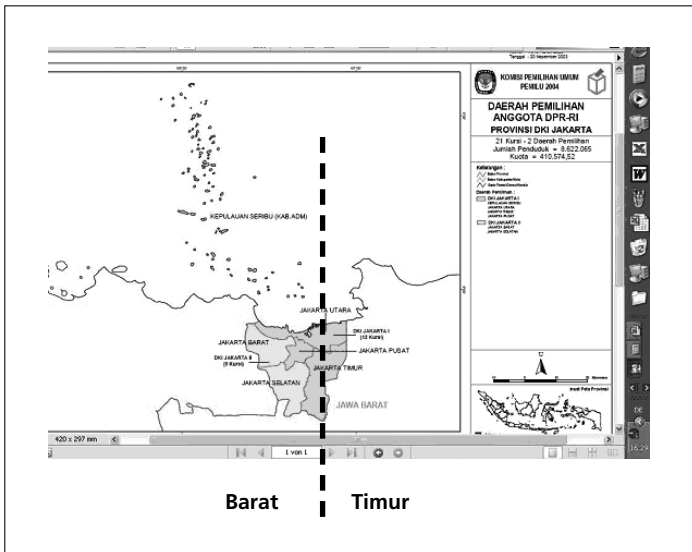
Daerah pemilihan kecil, seperti daerah pemilihan Jawa Barat VI (Karawang dan Purwakarta) terkecuali daerah pemilihan "kakap" seperti Jawa Barat V (Bekasi, Kota Bekasi, dan Kota Depok), Jawa Barat IV (Bogor dan Kota Bogor), dan Jawa Barat III (Sukabumi dan Kota Sukabumi). Yang juga mengepungnya adalah daerah pemilihan kelas menengah, seperti daerah pemilihan Jawa Barat II (Bandung) dan Jawa Barat VII (Subang dan Sumedang). Daerah pemilihan Jawa Barat VI ambang terendahnya sekitar 8,33 persen, sementara di daerah pemilihan Jawa Barat V ambang terendahnya hanya separuhnya, 4,17 persen.

Perbedaan besaran daerah pemilihan dalam satu provinsi ini menciptakan ke-tidakproporsionalitas-an di dalam satu provinsi. Akibatnya, tentu ada "perbedaan keterwakilan" atau "*malapportionment*". Untuk satu provinsi saja, prinsip persamaan atau *one man one vote* tercederai.

Simak lebih dalam apa yang terjadi di Jakarta!

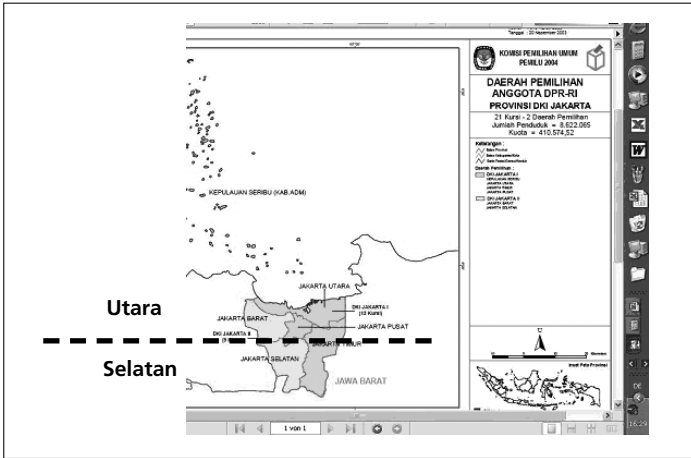
Kriteria apakah yang menentukan penetapan penggabungan kabupaten/kota untuk dijadikan ke dalam satu daerah pemilihan? UU 12/2003 tidak mengaturnya—kecuali batasan umum yang bisa dimaknai dengan beragam implementasi. KPU selalu harus menghadapi persamaan tersamar-samar, apalagi saat itu KPU diimpit oleh keterbatasan waktu.

Oleh KPU, Jakarta dibagi menjadi dua daerah pemilihan. Pembagian berporos barat-timur.



Selain penggabungan ala KPU itu, apakah yang terjadi jika Jakarta dipilah menjadi poros utara-selatan?

PEMILIHAN POROS PEMILAHAN

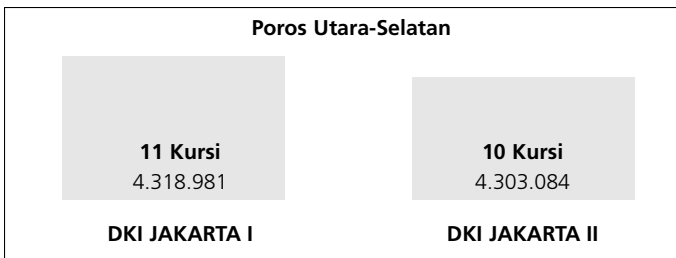


Mari berhitung!

Menurut KPU, dengan poros barat-timur, kursi Jakarta I (Jakarta Pusat, Jakarta Timur, Jakarta Utara, dan Kepulauan Seribu) sebanyak 12 kursi. Sementara kursi Jakarta II (Jakarta Barat dan Jakarta Selatan) sebanyak 9 kursi.

Alternatif lain adalah poros utara-selatan. Kepulauan Seribu bergabung dengan Jakarta Utara, Jakarta Pusat, dan Jakarta Barat ke daerah pemilihan Jakarta I. Sementara Jakarta II terdiri atas Jakarta Timur dan Jakarta Selatan.

Hasilnya?¹



¹ Data penduduk diperoleh dari Lampiran IV.11 Keputusan KPU Nomor 640 Tahun 2003, 20 November 2003, Pendaftaran Pemilih dan Pendataan Penduduk Berkelanjutan (P4B).

AKAL-AKALAN DAERAH PEMILIHAN

DP	KABUPATEN/KOTA	PENDUDUK	PENDUDUK DP	PORSI KURSI	KURSI
I	Kepulauan Seribu	19.919	4.318.981	10,52	11
I	Jakarta Pusat	881.206			
I	Jakarta Utara	1.408.046			
I	Jakarta Barat	2.009.810			
II	Jakarta Timur	2.440.823	4.303.084	10,48	10
II	Jakarta Selatan	1.862.261			
TOTAL		8.622.065			21

Lantas bandingkan.



POROS UTARA-SELATAN		POROS BARAT-TIMUR VERSI KPU	
DP	KURSI	KURSI	DP
"DKI JAKARTA I"	11	12	DKI JAKARTA I
"DKI JAKARTA II"	10	9	DKI JAKARTA II
Jumlah	21	21	Jumlah

Poros utara-selatan terlihat lebih proporsional ketimbang poros barat-timur versi KPU.

Lantas, bagaimana dampaknya terhadap hasil Pemilu 2004 lalu?

PEMILIHAN POROS PEMILAHAN

Dengan poros barat-timur versi KPU, alokasi kursi daerah pemilihan Jakarta I adalah sebagai berikut. ²

KABUPATEN /KOTA	KEP SERIBU	JAKARTA PUSAT	JAKARTA TIMUR	JAKARTA UTARA	PPLN DKI I	TOTAL SUARA	PORSI KURSI	TOTAL KURSI
PNI Marhaenisme	34	776	2.194	1.570	356	4.930	0,02	
PBSD	90	782	3.725	2.078	725	7.400	0,03	
PBB	503	6.218	16.104	11.010	8.827	42.662	0,19	
Partai Merdeka	21	965	2.361	1.104	304	4.755	0,02	
PPP	854	34.922	119.469	43.181	14.761	213.187	0,97	1
PPDK	48	2.888	8.318	7.416	3.976	22.646	0,10	
Partai PIB	59	1.052	2.091	1.443	275	4.920	0,02	
PNBK	32	1.634	3.360	3.934	382	9.342	0,04	
Partai Demokrat	640	104.365	277.008	162.674	2.860	547.547	2,48	3
PKPI	28	1.580	4.306	2.290	655	8.859	0,04	
PPDI	61	1.048	3.775	2.347	691	7.922	0,04	
PPNUI	55	1.287	4.877	6.509	1.064	13.792	0,06	
PAN	1.078	40.291	95.731	43.843	5.186	186.129	0,84	1
PKPB	109	6.622	26.839	15.937	3.450	52.957	0,24	
PKB	566	14.870	36.676	31.439	7.745	91.296	0,41	
PKS	978	111.996	320.312	129.754	6.646	569.686	2,58	3
PBR	130	15.032	28.243	12.489	1.186	57.080	0,26	
PDIP	2.327	63.092	145.689	113.438	34.052	358.598	1,63	2
PDS	108	30.775	58.045	46.350	4.632	139.910	0,63	1
Partai Golkar	3.607	36.278	111.787	63.539	52.049	267.260	1,21	1
Partai Patriot Pancasila	108	8.744	3.676	6.002	415	18.945	0,09	
PSI	22	860	2.739	1.559	412	5.592	0,03	
PPD	22	479	1.386	909	329	3.125	0,01	
Partai Pelopor	22	930	3.732	1.882	349	6.915	0,03	
TOTAL	11.502	487.486	1.282.443	712.697	151.327	2.645.455	12	12

Sementara perhitungan untuk daerah pemilihan Jakarta II adalah sebagai berikut.³

KABUPATEN/KOTA	JAKARTA BARAT	JAKARTA SELATAN	PPLN DKI II	TOTAL SUARA	PORSI KURSI	TOTAL KURSI
PNI Marhaenisme	2.156	2.087	307	4.550	0,02	
PBSD	2.418	1.583	444	4.445	0,02	
PBB	12.110	12.455	1.604	26.169	0,11	
Partai Merdeka	1.167	1.380	115	2.662	0,01	
PPP	74.020	94.806	4.601	173.427	0,75	1
PPDK	2.743	3.972	260	6.975	0,03	
Partai PIB	2.118	2.221	524	4.863	0,02	
PNBK	3.522	2.864	356	6.742	0,03	
Partai Demokrat	225.889	179.214	6.113	411.216	1,77	2
PKPI	5.776	2.698	369	8.843	0,04	
PPDI	5.072	2.714	355	8.141	0,04	
PPNUI	4.932	3.961	527	9.420	0,04	
PAN	57.421	83.710	5.856	146.987	0,63	1
PKPB	17.240	15.784	622	33.646	0,14	
PKB	36.379	28.887	7.687	72.953	0,31	
PKS	189.826	282.968	14.766	487.560	2,10	2
PBR	37.304	41.572	1.722	80.598	0,35	
PDIP	167.161	118.946	19.540	305.647	1,32	1
PDS	73.727	33.004	6.564	113.295	0,49	1
Partai Golkar	80.497	77.941	8.268	166.706	0,72	1
Partai Patriot Pancasila	3.030	3.453	129	6.612	0,03	
PSI	2.212	1.770	77	4.059	0,02	
PPD	1.209	1.162	141	2.512	0,01	
Partai Pelopor	1.544	1.459	166	3.169	0,01	
TOTAL	1.009.473	1.000.611	81.113	2.091.197	9	9

Jadi, perolehan kursi daerah pemilihan Jakarta I dan Jakarta II poros barat-timur adalah sebagai berikut.

³ Diolah dari penetapan hasil pemilu legislatif dalam Keputusan KPU Nomor 44/SK/KPU/Tahun 2004 yang diubah dengan Keputusan KPU Nomor 80/SK/KPU/Tahun 2004.

PEMILIHAN POROS PEMILAHAN

	KURSI DP DKI JAKARTA I	KURSI DP DKI JAKARTA II	TOTAL KURSI
PPP	1	1	2
Partai Demokrat	3	2	5
PAN	1	1	2
PKS	3	2	5
PDIP	2	1	3
PDS	1	1	2
Partai Golkar	1	1	2
TOTAL	12	9	21

PARTAI POLITIK	DKI JAKARTA I 12 KURSI	DKI JAKARTA II 9 KURSI	TOTAL
PPP	1 kursi	1 kursi	2 kursi
Partai Demokrat	3 kursi	2 kursi	5 kursi
PAN	1 kursi	1 kursi	2 kursi
PKS	3 kursi	2 kursi	5 kursi
PDIP	2 kursi	1 kursi	3 kursi
PDS	1 kursi	1 kursi	2 kursi
Partai Golkar	1 kursi	1 kursi	2 kursi
PKB			

Sebagai perbandingan, dengan menggunakan poros utara-selatan, alokasi kursi untuk daerah pemilihan Jakarta I yang menyebutkan 11 kursi adalah sebagai berikut. ⁴

⁴ Simulasi, diolah dari penetapan hasil pemilu legislatif dalam Keputusan KPU Nomor 44/SK/KPU/Tahun 2004 yang diubah dengan Keputusan KPU Nomor 80/SK/KPU/Tahun 2004.

AKAL-AKALAN DAERAH PEMILIHAN

	KEP SERIBU	JAKARTA PUSAT	JAKARTA BARAT	JAKARTA UTARA	PPLN DKI I	TOTAL PENDUDUK	PORSI KURSI	TOTAL KURSI
PNI Marhae- nisme	34	776	2.156	1.570	356	4.892	0,02	
PBSD	90	782	2.418	2.078	725	6.093	0,03	
PBB	503	6.218	12.110	11.010	8.827	38.668	0,18	
Partai Merdeka	21	965	1.167	1.104	304	3.561	0,02	
PPP	854	34.922	74.020	43.181	14.761	167.738	0,78	1
PPDK	48	2.888	2.743	7.416	3.976	17.071	0,08	
Partai PIB	59	1.052	2.118	1.443	275	4.947	0,02	
PNBK	32	1.634	3.522	3.934	382	9.504	0,04	
Partai Demokrat	640	104.365	225.889	162.674	2.860	496.428	2,30	2
PKPI	28	1.580	5.776	2.290	655	10.329	0,05	
PPDI	61	1.048	5.072	2.347	691	9.219	0,04	
PPNUI	55	1.287	4.932	6.509	1.064	13.847	0,06	
PAN	1.078	40.291	57.421	43.843	5.186	147.819	0,69	1
PKPB	109	6.622	17.240	15.937	3.450	43.358	0,20	
PKB	566	14.870	36.379	31.439	7.745	90.999	0,42	1
PKS	978	111.996	189.826	129.754	6.646	439.200	2,04	2
PBR	130	15.032	37.304	12.489	1.186	66.141	0,31	
PDIP	2.327	63.092	167.161	113.438	34.052	380.070	1,76	2
PDS	108	30.775	73.727	46.350	4.632	155.592	0,72	1
Partai Golkar	3.607	36.278	80.497	63.539	52.049	235.970	1,09	1
Partai Patriot Pancasila	108	8.744	3.030	6.002	415	18.299	0,08	
PSI	22	860	2.212	1.559	412	5.065	0,02	
PPD	22	479	1.209	909	329	2.948	0,01	
Partai Pelopor	22	930	1.544	1.882	349	4.727	0,02	
TOTAL	11.502	487.486	1.009.473	712.697	151.327	2.372.485	11	11

Sedangkan alokasi kursi parpol untuk daerah pemilihan Jakarta II poros utara-selatan yang memperebutkan 10 kursi adalah sebagai berikut.⁵

5 Simulasi, diolah dari penetapan hasil pemilu legislatif dalam Keputusan KPU Nomor 44/SK/KPU/Tahun 2004 yang diubah dengan Keputusan KPU Nomor 80/SK/KPU/Tahun 2004.

PEMILIHAN POROS PEMILAHAN

PARTAI POLITIK	JAKARTA TIMUR	JAKARTA SELATAN	PPLN DKI II	TOTAL PENDUDUK	PORSI KURSI	KURSI
PNI Marhaenisme	2.194	2.087	307	4.588	0,02	
PBSD	3.725	1.583	444	5.752	0,02	
PBB	16.104	12.455	1.604	30.163	0,13	
Partai Merdeka	2.361	1.380	115	3.856	0,02	
PPP	119.469	94.806	4.601	218.876	0,93	1
PPDK	8.318	3.972	260	12.550	0,05	
Partai PIB	2.091	2.221	524	4.836	0,02	
PNBK	3.360	2.864	356	6.580	0,03	
Partai Demokrat	277.008	179.214	6.113	462.335	1,96	2
PKPI	4.306	2.698	369	7.373	0,03	
PPDI	3.775	2.714	355	6.844	0,03	
PPNUI	4.877	3.961	527	9.365	0,04	
PAN	95.731	83.710	5.856	185.297	0,78	1
PKPB	26.839	15.784	622	43.245	0,18	
PKB	36.676	28.887	7.687	73.250	0,31	
PKS	320.312	282.968	14.766	618.046	2,61	3
PBR	28.243	41.572	1.722	71.537	0,30	
PDIP	145.689	118.946	19.540	284.175	1,20	1
PDS	58.045	33.004	6.564	97.613	0,41	1
Partai Golkar	111.787	77.941	8.268	197.996	0,84	1
Partai Patriot Pancasila	3.676	3.453	129	7.258	0,03	
PSI	2.739	1.770	77	4.586	0,02	
PPD	1.386	1.162	141	2.689	0,01	
Patai Pelopor	3.732	1.459	166	5.357	0,02	
TOTAL	1.282.443	1.000.611	81.113	2.364.167	10	10

AKAL-AKALAN DAERAH PEMILIHAN

Jika perhitungan kursi kedua daerah pemilihan Jakarta poros utara-selatan digabungkan, hasilnya adalah sebagai berikut.

	KURSI DP DKI JAKARTA I	KURSI DP DKI JAKARTA II	TOTAL KURSI
PPP	1	1	2
Partai Demokrat	2	2	4
PAN	1	1	2
PKB	1		1
PKS	2	3	5
PDIP	2	1	3
PDS	1	1	2
Partai Golkar	1	1	2
TOTAL	11	10	21

POROS UTARA-SELATAN			
PARTAI POLITIK	DKI JAKARTA I 11 KURSI	DKI JAKARTA II 10 KURSI	TOTAL
PPP	1 kursi	1 kursi	2 kursi
Partai Demokrat	2 kursi	2 kursi	4 kursi
PAN	1 kursi	1 kursi	2 kursi
PKS	2 kursi	3 kursi	5 kursi
PDIP	2 kursi	1 kursi	3 kursi
PDS	1 kursi	1 kursi	2 kursi
Partai Golkar	1 kursi	1 kursi	2 kursi
PKB	1 kursi		1 kursi

Yang menarik untuk disimak adalah perbandingan alokasi kursi total antara daerah pemilihan yang menggunakan poros barat-timur versi KPU dengan daerah pemilihan berporos utara-selatan.

PEMILIHAN POROS PEMILAHAN

PARTAI POLITIK	TOTAL KURSI POROS BARAT-TIMUR VERSI KPU	TOTAL KURSI POROS UTARA-SELATAN	PERBEDAAN/SELISIH
PPP	2	2	0
Partai Demokrat	5	4	-1
PAN	2	2	0
PKB	0	1	+1
PKS	5	5	0
PDIP	3	3	0
PDS	2	2	0
Partai Golkar	2	2	0
TOTAL	21	21	0

PARTAI POLITIK	POROS UTARA-SELATAN	POROS BARAT-TIMUR VERSI KPU
PPP	2 kursi	2 kursi
Partai Demokrat	4 kursi	5 kursi
PAN	2 kursi	2 kursi
PKS	5 kursi	5 kursi
PDIP	3 kursi	3 kursi
PDS	2 kursi	2 kursi
Partai Golkar	2 kursi	2 kursi
PKB	1 kursi	

Dari paparan di atas, dapat diperoleh beberapa hal.

Pertama, Partai Demokrat diuntungkan oleh poros barat-timur versi KPU. Poros barat-timur lebih menguntungkan Partai Demokrat ketimbang poros utara-selatan.

Kedua, Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) diuntungkan oleh daerah pemilihan poros utara-selatan. PKB justru memperoleh kursi di wilayah utara, daerah pemilihan Jakarta I versi poros utara-selatan.

Ketiga, di daerah pemilihan Jakarta I poros barat-timur dengan 12 kursi, PKB tidak mendapatkan kursi. Namun justru di daerah pemilihan Jakarta I poros utara-selatan yang kursinya hanya berjumlah 11, PKB malahan akan mendapatkan kursi.

AKAL-AKALAN DAERAH PEMILIHAN

POROS BARAT-TIMUR VERSI KPU				SELISIH	POROS UTARA-SELATAN			
PARTAI POLITIK	KURSI DKI I	KURSI DKI II	TOTAL KURSI		TOTAL KURSI	KURSI DKI II	KURSI DKI I	PARTAI POLITIK
PPP	1	1	2	0	2	1	1	PPP
Partai Demokrat	3	2	5	-1	4	2	2	Partai Demokrat
PAN	1	1	2	0	2	1	1	PAN
PKB				+1	1		1	PKB
PKS	3	2	5	0	5	3	2	PKS
PDIP	2	1	3	0	3	1	2	PDIP
PDS	1	1	2	0	2	1	1	PDS
Partai Golkar	1	1	2	0	2	1	1	Partai Golkar
TOTAL	12	9	21	0	21	10	11	TOTAL

Keempat, poros utara-selatan juga akan lebih proporsional ketimbang poros barat-timur versi KPU. Perbedaan ambang terselubung tidak timpang.

JAKARTA POROS UTARA-SELATAN JAKARTA I: 10 KURSI JAKARTA II: 11 KURSI		JAKARTA POROS BARAT-TIMUR JAKARTA I: 9 KURSI JAKARTA II: 12 KURSI	
T lower DP I	5,00 %	T lower DP I	5,56 %
T lower DP II	4,45 %	T lower DP II	4,17 %
T upper DP I	9,09 %	T upper DP I	10,00 %
T upper DP II	8,33 %	T upper DP II	7,69 %

Kalau begitu, kenapa KPU dalam membagi alokasi kursi ke daerah pemilihan dalam satu provinsi saja justru tidak proporsional? Kalau bisa membagi Aceh lewat akal-akalan daerah "hitam, abu-abu, dan putih", juga justifikasi soal provinsi induk dan pemekaran, kenapa sulit mengikhtiarkan proporsionalitas dalam satu provinsi? Atau bisa juga pertanyaan ditujukan kepada DPR, apakah tidak terbayang definisi proporsionalitas itu secara "dewasa"?

Di manakah "jin Baghdad" bersembunyi?

Daerah pemilihan Jakarta ternyata berbau "mistis", unik, dan mencengangkan. Bagaimana tidak? Perolehan kursi PKB di daerah pemilihan yang berkursi lebih sedikit tentu membuat penasaran. Kalau 11 kursi yang diperebutkan saja sudah memberi berkah,

PEMILIHAN POROS PEMILAHAN

bagaimana dengan 11 kursi di daerah pemilihan Jakarta I poros barat-timur versi KPU?

Mari kita sandingkan alokasi kursi daerah pemilihan Jakarta I poros barat-timur versi KPU jika berkursi 11 dan 12.⁶

PARTAI POLITIK	TOTAL SUARA	PORSI SUARA	KALAU 11 KURSI					KALAU 12 KURSI				
			PORSI KURSI	KURSI I	SISA KURSI	ALO-KASI SISA KURSI	TOTAL	PORSI KURSI	KURSI I	SISA KURSI	ALO-KASI SISA KURSI	TOTAL
PNI Marhaenisme	4.930	0,19	0,02		0,02			0,02		0,02		
PBSD	7.400	0,28	0,03		0,03			0,03		0,03		
PBB	42.662	1,61	0,18		0,18			0,19		0,19		
Partai Merdeka	4.755	0,18	0,02		0,02			0,02		0,02		
PPP	213.187	8,06	0,89		0,89	1	1	0,97		0,97	1	1
PPDK	22.646	0,86	0,09		0,09			0,10		0,10		
Partai PIB	4.920	0,19	0,02		0,02			0,02		0,02		
PNBK	9.342	0,35	0,04		0,04			0,04		0,04		
Partai Demokrat	547.547	20,70	2,28	2	0,28		2	2,48	2	0,48	1	3
PKPI	8.859	0,33	0,04		0,04			0,04		0,04		
PPDI	7.922	0,30	0,03		0,03			0,04		0,04		
PPNUI	13.792	0,52	0,06		0,06			0,06		0,06		
PAN	186.129	7,04	0,77		0,77	1	1	0,84		0,84	1	1
PKPB	52.957	2,00	0,22		0,22			0,24		0,24		
PKB	91.296	3,45	0,38		0,38	1	1	0,41		0,41		-
PKS	569.686	21,53	2,37	2	0,37		2	2,58	2	0,58	1	3
PBR	57.080	2,16	0,24		0,24			0,26		0,26		
PDIP	358.598	13,56	1,49	1	0,49	1	2	1,63	1	0,63	1	2
PDS	139.910	5,29	0,58		0,58	1	1	0,63		0,63	1	1
Partai Golkar	267.260	10,10	1,11	1	0,11		1	1,21	1	0,21		1
Partai Patriot Pancasila	18.945	0,72	0,08		0,08			0,09		0,09		
PSI	5.592	0,21	0,02		0,02			0,03		0,03		
PPD	3.125	0,12	0,01		0,01			0,01		0,01		
Partai Pelopor	6.915	0,26	0,03		0,03			0,03		0,03		
TOTAL	2.645.455	100%	11	6		5	11	12	6		6	12

6 Simulasi, diolah dari penetapan hasil pemilu legislatif dalam Keputusan KPU Nomor 44/SK/KPU/Tahun 2004 yang diubah dengan Keputusan KPU Nomor 80/SK/KPU/Tahun 2004.

Dapat dilihat bahwa dalam daerah pemilihan Jakarta II poros barat-timur versi KPU terdapat "kemisteriusan". Perolehan kursi partai politik tampak normal -kecuali Partai Kebangkitan Bangsa (PKB). Jika daerah pemilihan Jakarta I poros barat-timur berkursi 11, PKB akan mendapat 1 kursi. Namun bila Jakarta I poros barat-timur versi KPU berkursi 12, PKB malahan sama sekali tidak akan memperoleh kursi.

Inilah yang disebut dengan "Tuyul Alabama" yang tersohor itu. "Tuyul" ini bersembunyi dalam cara perhitungan suara Hamilton/Hare/Niemeyer dengan sisa suara terbanyak versi KPU. Daerah pemilihan poros utara-selatan terbukti lebih proporsional ketimbang daerah pemilihan dengan poros utara-selatan. Cara perhitungan varian Hamilton/Hare/Niemeyer yang dipakai oleh UU 12/2003 menimbulkan ketidakberesan karena di sana dipelihara "tuyul".

"Tuyul" itu ditemukan di Amerika Serikat pada 1881 oleh CW Seaton, *chief clerk* biro sensus. Lewat perhitungan Hamilton, Seaton menghitung alokasi kursi DPR AS jika berjumlah dari 275 sampai dengan 350. Dalam suratnya ke Kongres pada 25 Oktober 1881, Seaton menyatakan, "Ketika saya membuat perhitungan ini, saya memergoki apa yang disebut 'Alabama paradox'. Alabama berhak mengirimkan 8 orang wakil, jika kursi DPR berjumlah 299. Namun, Alabama hanya memperoleh 7 kursi ketika DPR berkursi 300."

Ternyata bukan hanya "tuyul Alabama" saja. Setelah itu ketahuan beberapa "tuyul" lain yang bersembunyi, yaitu "New State Paradox" dan "Population Paradox". Gara-gara "tuyul Alabama" ini, 30 tahun setelah dipergoki, cara perhitungan ini tidak dipakai lagi untuk mengalokasikan kursi DPR AS. Yang dipilih adalah metode perhitungan divisor.⁷

7 Michel L Balinski dan H Peyton Young, *Fair Representation – Meeting the Ideal of One Man, One Vote*, Brookings Institution Press, Washington DC, cetakan kedua 2001, halaman 36-45.

Karena mustahil "tuyul" asal Amerika Serikat bermain sampai ke Jakarta, bolehlah "Jin Baghdad" yang punya ulah di Jakarta Raya. Untuk itu, harus dibuat simulasi perhitungan untuk mencari proporsionalitas daerah pemilihan (misalnya "biproporsionalitas"⁸) dan mencari metode perhitungan yang bersih.

8 Sistem Pemilu yang "biproporsionalitas" (proporsionalitas ganda) diterapkan di daerah pemilihan Daerah Zuerich (Swiss). Daerah pemilihannya persis di Indonesia. Satu wilayah pemerintahan (provinsi atau kabupaten/kota) dibagi ke dalam gabungan kabupaten/kota atau kecamatan. Daerah Zuerich terdiri atas 9 daerah pemilihan. Sistem pemilunya proporsional daftar lintas (terbuka, namun selain gambar parpol, pemilih boleh mencoblos caleg parpol lain). Hasil perolehan kursi parpol 9 daerah pemilihan lantas disandingkan dengan hasil perolehan kursi, jika daerah pemilihannya hanya 1 daerah pemilihan. Alhasil, daerah pemilihan satu ini berperan sebagai pengontrol terhadap hasil 9 daerah pemilihan. Tentang sistem pemilu "biproporsionalitas" tidak dibicarakan lebih lanjut. Bagi yang berminat, bisa dilihat "*Das neue Zuercher Zuteilungsverfahren fuer Parlamentswahlen*" karya Friedrich Pukelsheim dan Christian Schumacher dalam *Aktuelle juristische Praxis AJP* 5/2004, S. 505-522. Bisa juga masuk ke homepage Fakultas Matematika Universitas Augsburg, Jerman (www.math.uni-augsburg.de/stochastik/pukelsheim/2004b.pdf).

AKAL-AKALAN DAERAH PEMILIHAN

BAB VII

PROPORSIONALITAS DI SATU PROVINSI

SELALU ADA YANG UNTUNG DAN MERUGI

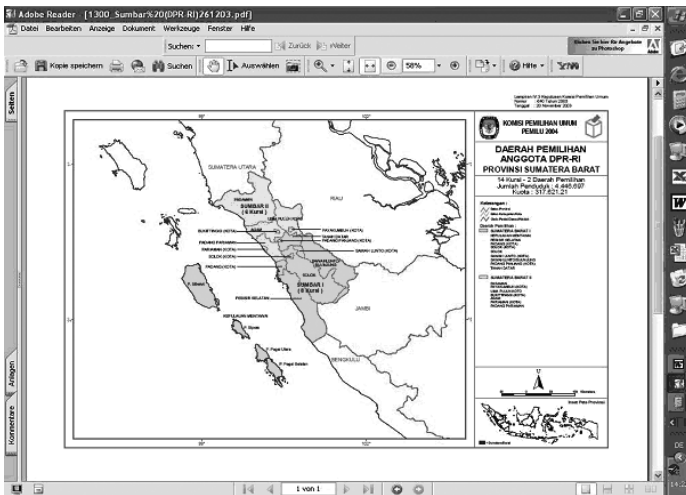
Pada Pemilu 2004, Provinsi Sumatera Barat dengan penduduk sebanyak 4.446.697 jiwa mendapatkan 14 kursi DPR. Sesuai ketentuan, Sumatera Barat harus dipilah menjadi setidaknya 2 daerah pemilihan.

Oleh KPU, Sumatera Barat memang akhirnya dipisah menjadi 2 daerah pemilihan. Daerah pemilihan Sumatera Barat I mendapatkan 8 kursi, sementara Sumatera Barat II dengan 6 kursi DPR.¹

¹ Data dari Lampiran IV.3 Keputusan Komisi Pemilihan Umum Nomor 640 Tahun 2003 tanggal 20 November 2003.

AKAL-AKALAN DAERAH PEMILIHAN

DAERAH PEMILIHAN SUMATERA BARAT VERSI KPU					
DAERAH PEMILIHAN	KABUPATEN/KOTA	PENDUDUK	TOTAL PENDUDUK	PORSI KURSI	KURSI
Sumbar I	Kepulauan Mentawai	66.153	2.534.982	7,98	8
	Pesisir Selatan	413.536			
	Solok	453.223			
	Sawahlunto/Sijunjung	336.684			
	Tanah Datar	332.972			
	Padang	764.341			
	Sawahlunto	52.391			
	Padang Panjang	42.657			
	Pariaman	73.025			
Sumbar II	Padang Pariaman	368.630	1.911.715	6,02	6
	Agam	423.531			
	Lima Puluh Kota	321.085			
	Pasaman	546.110			
	Solok	52.787			
	Bukittinggi	97.694			
	Payakumbuh	101.878			
Total	4.446.697	4.446.697		14	
Kuota	317.621,21				



PROPORSIONALITAS DI SATU PROVINSI

Masalahnya, kenapa Sumatera Barat harus dipilah menjadi 2 daerah pemilihan yang kursinya timpang begitu?

Jika asas proporsionalitas dalam satu provinsi hendak dikedepankan, memindahkan Padang Panjang dan Tanah Datar dari daerah pemilihan Sumatera Barat I ke Sumatera Barat II akan membentuk 2 daerah pemilihan alternatif.

DAERAH PEMILIHAN SUMATERA BARAT VARIAN PENYETARAAN ALOKASI KURSI					
DAERAH PEMILIHAN	KABUPATEN/KOTA	PENDUDUK	TOTAL PENDUDUK	PORSI KURSI	KURSI
Sumbar I	Kepulauan Mentawai	66.153	2.159.353	6,80	7
	Pesisir Selatan	413.536			
	Solok	453.223			
	Sawahlunto/Sijunjung	336.684			
	Padang	764.341			
	Sawah Lunto	52.391			
	Pariaman	73.025			
Sumbar II	Tanah Datar	332.972	2.287.344	7,20	7
	Padang Panjang	42.657			
	Padang Pariaman	368.630			
	Agam	423.531			
	Lima Puluh Koto	321.085			
	Pasaman	546.110			
	Solok	52.787			
	Bukittinggi	97.694			
	Payakumbuh	101.878			
Total	4.446.697	4.446.697			14
Kuota	317.621,21				

Dari sisi proporsionalitas dalam satu provinsi, alternatif di atas lebih baik. Kedua daerah pemilihan memiliki jumlah kursi DPR yang sama dan juga kadar keterwakilan penduduk yang nyaris setara.

Dengan 2 daerah pemilihan alternatif itu, apa yang akan terjadi?

Mari bandingkan perolehan kursi DPR para peserta Pemilu.²

PEROLEHAN SUARA VERSI KPU	SUMATERA BARAT I			SUMATERA BARAT II			TOTAL SUMBAR
	PARTAI POLITIK	TOTAL SUARA	PORSI KURSI	KURSI	TOTAL SUARA	PORSI KURSI	
PNI Marhaenisme	6.004	0,04		3.626	0,03		
PBSD	8.831	0,06		3.514	0,03		
PBB	65.226	0,41	1	51.368	0,42	1	2
Partai Merdeka	15.991	0,10		14.279	0,12		
PPP	129.149	0,81	1	105.657	0,86	1	2
PPDK	13.089	0,08		5.483	0,04		
Partai PIB	7.374	0,05		6.300	0,05		
PNBK	6.985	0,04		3.203	0,03		
Partai Demokrat	70.915	0,45	1	30.345	0,25		1
PKPI	27.967	0,18		8.657	0,07		
PPDI	4.746	0,03		2.070	0,02		
PPNUI	6.590	0,04		2.738	0,02		
PAN	177.054	1,11	1	107.378	0,87	1	2
PKPB	26.909	0,17		16.958	0,14		
PKB	14.590	0,09		16.148	0,13		
PKS	153.040	0,96	1	83.818	0,68	1	2
PBR	56.518	0,36	1	25.449	0,21		1
PDIP	54.377	0,34		21.462	0,17		
PDS	8.498	0,05		1.638	0,01		
Partai Golkar	370.349	2,33	2	206.974	1,68	2	4
Partai Patriot Pancasila	9.793	0,06		4.083	0,03		
PSI	7.463	0,05		8.315	0,07		
PPD	24.327	0,15		8.200	0,07		
Partai Pelopor	5.250	0,03		1.847	0,01		
Total	1.271.035	8	8	739.510	6	6	14

2 Dari penetapan hasil pemilu legislatif dalam Keputusan KPU Nomor 44/SK/KPU/Tahun 2004 yang diubah dengan Keputusan KPU Nomor 80/SK/KPU/Tahun 2004 berikut simulasinya.

PROPORSIONALITAS DI SATU PROVINSI

PEROLEHAN SUARA VERSI ALTERNATIF	SUMATERA BARAT I			SUMATERA BARAT II			TOTAL SUMBAR
	PARTAI POLITK	TOTAL SUARA	PORSI KURSI	KURSI	TOTAL SUARA	PORSI KURSI	
PNI Marhaenisme	6.475	0,04		3.155	0,03		
PBSD	9.677	0,05		2.668	0,03		
PBB	67.173	0,37	1	49.421	0,48	1	2
Partai Merdeka	22.035	0,12		8.235	0,08		
PPP	128.367	0,70	1	106.439	1,03	1	2
PPDK	11.971	0,07		6.601	0,06		
Partai PIB	8.610	0,05		5.064	0,05		
PNBK	7.207	0,04		2.981	0,03		
Partai Demokrat	74.964	0,41	1	26.296	0,25	1	2
PKPI	28.626	0,16		7.998	0,08		
PPDI	5.259	0,03		1.557	0,02		
PPNUI	8.324	0,05		1.004	0,01		
PAN	179.578	0,98	1	104.854	1,01	1	2
PKPB	27.600	0,15		16.267	0,16		
PKB	16.582	0,09		14.156	0,14		
PKS	157.271	0,86	1	79.587	0,77	1	2
PBR	58.793	0,32		23.174	0,22		
PDIP	51.534	0,28		24.305	0,23		
PDS	7.961	0,04		2.175	0,02		
Partai Golkar	350.860	1,91	2	226.463	2,18	2	4
Partai Patriot Pancasila	10.005	0,05		3.871	0,04		
PSI	12.379	0,07		3.399	0,03		
PPD	27.079	0,15		5.448	0,05		
Partai Pelopor	6.116	0,03		981	0,01		
TOTAL	1.284.446			726.099		7	14

AKAL-AKALAN DAERAH PEMILIHAN

SUMATERA BARAT	DAERAH PEMILIHAN VERSI KPU	DAERAH PEMILIHAN VERSI ALTERNATIF	
PARTAI POLITIK	KURSI	KURSI	LABA-RUGI TERHADAP DAERAH PEMILIHAN ALTERNATIF
PBB	2	2	0
PPP	2	2	0
Partai Demokrat	1	2	-1
PAN	2	2	0
PKS	2	2	0
PBR	1		1
Partai Golkar	4	4	0
TOTAL	14	14	0

Kalau saja, asas proporsionalitas dalam satu provinsi ditaati...
Andai saja, daerah pemilihan alternatif yang dipergunakan....

Partai Demokrat akan mendapatkan 2 kursi dari daerah pemilihan alternatif. Sementara, Partai Bintang Reformasi (PBR) justru akan kehilangan kursinya! Maaf saja, bisa-bisa PBR tidak akan mendapat apa-apa....

BAB VIII

KETIKA SUARA BERLIPAT TIDAK ADA ARTINYA

PARTAI GOLKAR DOMINAN NAMUN MERANA

Jika di sebuah daerah pemilihan perolehan suara sebuah partai politik dua kali lipat dibanding partai politik, seberapa pantas perolehan kursi parlemennya? Dua kali juga?

Ternyata tidak.

Hal itu terlihat di daerah pemilihan Maluku Utara. Suara yang diperoleh Partai Golkar sebagai pemenang pertama lebih dari dua kali lipat dibandingkan urutan berikutnya, Partai Keadilan Sejahtera (PKS) dan Partai Persatuan Demokrasi Kebangsaan (PPDK). Partai Golkar mendapatkan 25,53 persen suara sah, sementara PKS hanya 10,57 persen dan PPDK 9,63 persen. Total suara sah dari delapan kabupaten/kota di Maluku Utara sebanyak 413.983.

AKAL-AKALAN DAERAH PEMILIHAN

Namun perolehan kursinya sama saja, ketiga partai politik itu mendapatkan satu kursi DPR dari daerah pemilihan Maluku Utara.¹

NO	PARTAI POLITIK	HALMAHERA BARAT	HALMAHERA SELATAN	HALMAHERA TENGAH	HALMAHERA TIMUR	HALMAHERA UTARA	KEPUJAUAN SULAKOTA	TERNATE	KEPUJAUAN TIDORE	TOTAL	% SUARA	PORSI KURSI	KURSI
1	PNI Marhaenis	264	557	13	23	517	46	171	769	2.360	0,57	0,02	
2	PBSD	92	171	127	48	170	35	159	112	914	0,22	0,01	
3	PBB	1.093	3.150	2.122	582	1.212	2.607	1.522	5.936	18.224	4,40	0,13	
4	Partai Merdeka	146	516	12	32	164	126	224	123	1.343	0,32	0,01	
5	PPP	1.240	5.383	1.161	2.147	4.418	2.450	5.749	5.395	27.943	6,75	0,20	
6	PPDK	7.737	2.847	400	405	2.158	660	23.880	1.784	39.871	9,63	0,29	1
7	Partai PIB	39	257	30	83	130	48	80	182	849	0,21	0,01	
8	PNBK	2.616	2.074	27	51	1.380	85	690	55	6.978	1,69	0,05	
9	Partai Demokrat	6.750	5.893	434	2.578	2.794	1.782	3.327	3.093	26.651	6,44	0,19	
10	PKPI	2.681	1.196	183	511	1.758	2.133	195	758	9.415	2,27	0,07	
11	PPDI	316	513	1.530	736	451	1.167	246	694	5.653	1,37	0,04	
12	PPNUI	198	451	349	110	604	12	474	34	2.232	0,54	0,02	
13	PAN	2.009	6.155	704	1.673	4.116	1.675	4.783	3.300	24.415	5,90	0,18	
14	PKPB	520	1.208	375	512	923	1.148	1.458	422	6.566	1,59	0,05	
15	PKB	306	1.126	176	196	552	1.829	863	206	5.254	1,27	0,04	
16	PKS	2.875	16.386	1.200	1.055	7.090	4.296	7.744	3.126	43.772	10,57	0,32	1
17	PBR	232	4.930	88	702	760	2.019	1.583	736	11.050	2,67	0,08	
18	PDIP	4.521	5.179	3.020	2.289	10.772	7.164	2.698	2.008	37.651	9,09	0,27	
19	PDS	5.141	2.226	361	3.291	22.518	144	240	328	34.249	8,27	0,25	
20	Partai Golkar	8.325	13.173	5.119	7.711	14.144	21.748	13.113	14.068	97.401	23,53	0,71	1
21	Partai Patriot Pancasila	20	85	4	98	85	21	45	7	365	0,09	0,00	
22	PSI	289	2.823	67	592	1.073	804	960	321	6.929	1,67	0,05	
23	PPD	208	591	281	886	265	50	294	93	2.668	0,64	0,02	
24	Partai Pelopor	87	507	1	176	58	260	135	6	1.230	0,30	0,01	
	TOTAL	47.705	77.397	17.784	26.487	78.112	52.309	70.633	43.556	413.983	100%	3,00	3

1 Diolah dari penetapan hasil pemilu legislatif dalam Keputusan KPU Nomor 44/SK/KPU/Tahun 2004 yang diubah dengan Keputusan KPU Nomor 80/SK/KPU/Tahun 2004.

Kenapa bisa demikian?

Hal itu terjadi karena cara perhitungan suaranya. Cara yang dipakai dalam Pemilu 2004 lalu adalah jurus kuota, varian Hamilton/Hare/Niemeyer. Jurus perhitungan ini memang dikenal lebih menguntungkan partai politik kecil. Kalau sasarannya adalah “proporsionalitas”, cara perhitungan ini yang lebih kerap dipilih.

Namun, dengan kehadiran “Jin Baghdad”, “Jin Alabama”, dan “jin paradoks” lainnya, akhirnya banyak negara lantas menggunakan cara perhitungan suara Webster/St Laguë yang termasuk dalam cara perhitungan divisor yang dipakai dengan sasaran “proporsionalitas”.

NO	PARTAI POLITIK	HALMAHERA BARAT	HALMAHERA SELATAN	HALMAHERA TENGAH	HALMAHERA TIMUR	HALMAHERA UTARA	KEPULAUAN SULAKOTA	TERNATE	KEPULAUAN TIDORE	TOTAL	% SUARA	PORSI KURSI	KURSI
6	PPDK	7.737	2.847	400	405	2.158	660	23.880	1.784	39.871	9,63	0,29	1
16	PKS	2.875	16.386	1.200	1.055	7.090	4.296	7.744	3.126	43.772	10,57	0,32	1
20	Partai Golkar	8.325	13.173	5.119	7.711	14.144	21.748	13.113	4.068	97.401	23,53	0,71	1
TOTAL		47.705	77.397	17.784	26.487	78.112	52.309	70.633	43.556	413.983	100%	3,00	3

Kalau yang hendak dituju adalah “konsentrasi” partai politik di parlemen—artinya hanya sedikit partai politik di parlemen untuk membentuk pemerintahan yang kuat—, cara perhitungan suara yang dipilih di kebanyakan negara adalah jurus perhitungan d’Hondt.

Bagaimana cara menghitungnya?

Perolehan suara setiap partai politik dibagi dengan bilangan 1, 2, 3, 4, 5, 6, ... dan seterusnya. Hasil yang tertinggi terkonversi menjadi kursi.

AKAL-AKALAN DAERAH PEMILIHAN

MALUKU UTARA		D'HONDT	BILANGAN PEMBAGI			
NO	PARTAI POLITIK	SUARA	1	2	3	4
1	PNI Marhaenisme	2.360	2.360	1.180	787	590
2	PBSD	914	914	457	305	229
3	PBB	18.224	18.224	9.112	6.075	4.556
4	Partai Merdeka	1.343	1.343	672	448	336
5	PPP	27.943	27.943	13.972	9.314	6.986
6	PPDK	39.871	39.871	19.936	13.290	9.968
7	Partai PIB	849	849	425	283	212
8	PNBK	6.978	6.978	3.489	2.326	1.745
9	Partai Demokrat	26.651	26.651	13.326	8.884	6.663
10	PKPI	9.415	9.415	4.708	3.138	2.354
11	PPDI	5.653	5.653	2.827	1.884	1.413
12	PPNUI	2.232	2.232	1.116	744	558
13	PAN	24.415	24.415	12.208	8.138	6.104
14	PKPB	6.566	6.566	3.283	2.189	1.642
15	PKB	5.254	5.254	2.627	1.751	1.314
16	PKS	43.772	43.772	21.886	14.591	10.943
17	PBR	11.050	11.050	5.525	3.683	2.763
18	PDIP	37.651	37.651	18.826	12.550	9.413
19	PDS	34.249	34.249	17.125	11.416	8.562
20	Partai Golkar	97.401	97.401	48.701	32.467	24.350
21	Partai Patriot Pancasila	365	365	183	122	91
22	PSI	6.929	6.929	3.465	2.310	1.732
23	PPD	2.668	2.668	1.334	889	667
24	Partai Pelopor	1.230	1.230	615	410	308

Dengan cara perhitungan itu, kursi pertama diperoleh oleh Partai Golkar, kursi kedua Partai Golkar juga, dan kursi ketiga untuk Partai Keadilan Sejahtera (PKS).

Dengan menggunakan cara perhitungan d'Hondt, Partai Golkar memperoleh dua kursi dan satu kursi lainnya direbut oleh PKS. Cara perhitungan ini cenderung pro-partai politik besar.

Di Skandinavia, diupayakan perkawinan proporsionalitas dengan ikhtiar "konsentrasi" partai politik di parlemen. Yang dipergunakan adalah jurus divisor varian Webster/St Laguë. Hanya saja

cara perhitungan itu dikembangkan menjadi metode “perimbangan” dengan bilangan pembagi 1,4; 3; 5; 7; 9; ... dan seterusnya.²

Berikut hasil perhitungannya untuk perolehan suara di Maluku Utara.

MALUKU UTARA		WEBSTER/ ST LAGUÉ	BILANGAN PEMBAGI		
NO	PARTAI POLITIK	SUARA	1,4	3	5
1	PNI Marhaenisme	2.360	1.686	787	472
2	PBSD	914	653	305	183
3	PBB	18.224	13.017	6.075	3.645
4	Partai Merdeka	1.343	959	448	269
5	PPP	27.943	19.959	9.314	5.589
6	PPDK	39.871	28.479	13.290	7.974
7	Partai PIB	849	606	283	170
8	PNBK	6.978	4.984	2.326	1.396
9	Partai Demokrat	26.651	19.036	8.884	5.330
10	PKPI	9.415	6.725	3.138	1.883
11	PPDI	5.653	4.038	1.884	1.131
12	PPNUI	2.232	1.594	744	446
13	PAN	24.415	17.439	8.138	4.883
14	PKPB	6.566	4.690	2.189	1.313
15	PKB	5.254	3.753	1.751	1.051
16	PKS	43.772	31.266	14.591	8.754
17	PBR	11.050	7.893	3.683	2.210
18	PDIP	37.651	26.894	12.550	7.530
19	PDS	34.249	24.464	11.416	6.850
20	Partai Golkar	97.401	69.572	32.467	19.480
21	Partai Patriot Pancasila	365	261	122	73
22	PSI	6.929	4.949	2.310	1.386
23	PPD	2.668	1.906	889	534
24	Partai Pelopor	1.230	879	410	246

Hasilnya sama saja. Partai Golkar akan mendapatkan 2 kursi, sementara satu kursi lainnya jatuh untuk PKS.

2 Dieter Nohlen, *“Wahlrecht und Parteinssystem”*, Leske+Burich, Opladen 2000, halaman 107; Martin Fehndrich, *Skandinavische Methode*, lexikon/dans.html

AKAL-AKALAN DAERAH PEMILIHAN

MALUKU UTARA				KUOTA		DIVISOR	
NO	PARTAI POLITIK	TOTAL	%	PORSI	KURSI HAMILTON/HARE/NIEMEYER (UU 12/2003)	KURSI D'HONDT	KURSI METODE PERIMBANGAN WEBSTER/ST LAGUE VARIAN SKANDINAVIA
1	PNI Marhaenisme	2.360	0,57	0,02			
2	PBSD	914	0,22	0,01			
3	PBB	18.224	4,40	0,13			
4	Partai Merdeka	1.343	0,32	0,01			
5	PPP	27.943	6,75	0,20			
6	PPDK	39.871	9,63	0,29	1		
7	Partai PIB	849	0,21	0,01			
8	PNBK	6.978	1,69	0,05			
9	Partai Demokrat	26.651	6,44	0,19			
10	PKPI	9.415	2,27	0,07			
11	PPDI	5.653	1,37	0,04			
12	PPNUI	2.232	0,54	0,02			
13	PAN	24.415	5,90	0,18			
14	PKPB	6.566	1,59	0,05			
15	PKB	5.254	1,27	0,04			
16	PKS	43.772	10,57	0,32	1	1	1
17	PBR	11.050	2,67	0,08			
18	PDIP	37.651	9,09	0,27			
19	PDS	34.249	8,27	0,25			
20	Partai Golkar	97.401	23,53	0,71	1	2	2
21	Partai Patriot Pancasila	365	0,09	0,00			
22	PSI	6.929	1,67	0,05			
23	PPD	2.668	0,64	0,02			
24	Partai Pelopor	1.230	0,30	0,01			
	TOTAL	413.983	100%	3,00	3		3

Metode perhitungan d'Hondt atau metode “perimbangan” merupakan salah satu cara untuk mengurangi jumlah partai politik yang masuk ke parlemen. Dengan cara ini, tidak perlu aturan yang terlalu bermacam-macam bagi partai politik. Tidak masalah jika ada partai politik mau terus-menerus ikut pemilu—sekalipun tidak

menang atau lolos *electoral threshold*. Tidak perlu ada aturan harus ganti nama.

Di samping cara d'Hondt, pengurangan partai politik dapat juga dilakukan dengan penciptaan daerah pemilihan. Cara ini dilakukan di Chile. Daerah pemilihan sampai 60 buah, dengan setiap daerah pemilihan mendapat 2 kursi. Karena partai politiknya sangat banyak, apa yang terjadi? Mau tidak mau, partai politik mesti berkoalisi kalau hendak terjun ke arena pemilu. Dalam pemilu lalu, yang turun berlaga 5 koalisi.

Yang terpilih sebagai presiden berasal dari kelompok sosialis. Sekalipun begitu yang tampil dalam pemilu bukan partai sosialis, namun yang maju adalah gabungan partai sosialis dan Kristen demokrat –dan ini sudah berlangsung semenjak kejatuhan Augusto Pinochet. Sebelum pemilihan parlemen atau presiden, dua partai politik gabungan itu selalu bermusyawarah bersama, menentukan calon di sebuah daerah pemilihan. Akibatnya, presidennya pun berganti-ganti antara partai sosialis dan partai Kristen demokrat. Dalam kehidupan sehari-hari kedua partai politik ini berjalan sendiri-sendiri. Namun di parlemen, kedua partai politik ini berkoalisi. Yang terjadi di Chile ini, tidak perlu ada larangan macam-macam kepada partai politik demi untuk menciutkan jumlah partai politik. Yang dilakukan adalah ikhtiar “penggabungan” partai politik lewat daerah pemilihan.

Cara lain yang dapat dilakukan untuk menciutkan jumlah partai politik di parlemen adalah dengan penerapan *threshold* resmi — misalnya saja, di Jerman 5 persen dan Turki 10 persen. Berikut adalah contoh penerapan ambang batas di sejumlah negara.³

3 Dieter Nohlen, “*Wahlrecht und Parteiensystem*”, Lesle+Budrich Opladen 2000, halaman 103

AKAL-AKALAN DAERAH PEMILIHAN

AMBANG RESMI (THRESHOLD)	DIKENAKAN DI LINGKUP		
	NASIONAL	DAERAH PEMILIHAN	ALOKASI MANDAT SISA
1,5 %	Israel		
2 %	Denmark, Meksiko	Argentina, Spanyol	
3 %	Bolivia, Yunani, Jepang		
4 %	Bulgaria, Austria, Swedia		Italia, Norwegia
5 %	Jerman, Armenia,	Srilanka,	
	Selandia Baru, Rusia,	Yugoslavia	
	Slovakia, Aljazair		
7 %			Polandia
8 %	Azerbaijan		
10 %	Turki		

Ambang batas ini diberlakukan pada saat pemilu—partai politik yang tidak memenuhi ambang itu tidak boleh mengirimkan wakilnya di parlemen. Parpol yang tidak memenuhi ambang batas itu tetap boleh ikut dalam pemilu berikutnya tanpa harus berganti-ganti nama. Selama itu, partai politik bisa memperkuat diri. Membangun partai politik butuh waktu lama. Jadi, biarlah hidupnya partai politik terjadi lewat proses seleksi alamiah.

BAGIAN KETIGA
JIKA JIKA,
KALAU KALAU

AKAL-AKALAN DAERAH PEMILIHAN

BAB IX

ISU JAWA DAN LUAR JAWA PEMIHAKAN DAN YANG DIUNTUNGGAN

Pada Pemilu 2004 yang "aneh" itu, keterwakilan DPR (dengan kecenderungan gelap-gelapan) dipilah menjadi soal Jawa dan luar Jawa. Padahal kalau mau, bisa saja hal itu sekalian saja dieksplisitkan dalam undang-undang. Sebagai contoh, bagian penjelasan Undang-undang Nomor 15 Tahun 1969 tentang Pemilu Anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat memuat jelas soal Jawa dan luar Jawa itu. Pada bagian penjelasan umumnya disebutkan bahwa keseimbangan jumlah anggota DPR yang dipilih di Jawa dan luar Jawa merupakan persoalan yang harus dipertimbangkan. Disebutkan pula bahwa jumlah anggota DPR yang dipilih dalam daerah pemilihan di Jawa ditentukan seimbang dengan jumlah anggota yang dipilih di luar Jawa.

Tersurat jelas di bagian penjelasannya, *"Apabila dalam pemilihan umum dipergunakan dasar djumlah penduduk, maka djumlah wakil jang dipilih dari pulau Djawa akan banjak melebihi wakil dari luar Djawa. Mengingat luas dan potensinja daerah-daerah di luar Djawa jang djumlah penduduknja kurang dari pada Djawa,*

maka perlu kiranya daerah luar Djawa tersebut mendapat perwakilan sesuai dengan kepentingannya daerah tersebut".

Adopsi Jawa-luar Jawa itu berlangsung terus. Misalnya saja saat Pemilu 1999, setiap kabupaten/kota dijamin memperoleh satu kursi, minimal satu kursi DPR, meski sebenarnya kuota riil setiap kursi DPR sebanding dengan 450.000 penduduk. Meski demikian, tetap saja ada perkecualian karena Provinsi Timor Timur—yang berpenduduk 891.000 jiwa dengan 13 daerah tingkat II—hanya memperoleh jatah 4 kursi DPR, dan bukannya 13 kursi. Alasan yang dikedepankan adalah pertimbangan asas keadilan dan keseimbangan.

Bandingkan saja jumlah penduduk Timor Timur (891.000 jiwa) dan Bengkulu (1.566.100 jiwa) yang sama-sama hanya memperoleh 4 kursi karena jumlah daerah tingkat II Bengkulu memang hanya empat buah. Apa jadinya jika Timor Timur ketika itu memperoleh 13 kursi, padahal penduduknya lebih sedikit?

Tilik juga konsekuensi lainnya dari ketentuan tersebut. Nusa Tenggara Timur (NTT) yang hanya berpenduduk 3.754.200 jiwa berhak atas 13 kursi, sementara tetangganya Nusa Tenggara Barat (NTB) yang penduduknya 4.136.000 jiwa malah hanya memperoleh 9 kursi. Sumatera Barat yang penduduknya 4.511.800 jiwa berhak mendapat 14 kursi, sementara Riau yang penduduknya tidak berbeda jauh, sebanyak 4.330.100 jiwa, hanya memperoleh 10 kursi.

Apa jadinya jika ketentuan setiap kabupaten/kota dijamin mendapat 1 kursi DPR itu juga digunakan untuk Pemilu 2004? Jika menilik jumlah kabupaten/kota, enam provinsi di Jawa hanya memiliki 115 kabupaten/kota dan 26 provinsi lain di luar Jawa terdiri atas 301 kursi. Dengan demikian, dari 550 kursi DPR yang ada, praktis hanya sisa kursi sebanyak 134 kursi yang harus dibagikan berdasarkan perimbangan jumlah penduduk.

Sebagai perbandingan, pada Pemilu 1999—dengan 462 kursi DPR yang dipilih—sisa kursi yang harus dibagikan berdasarkan per-

imbangan jumlah penduduk masih sebanyak 144 kursi dengan kuota (angka pembagi pusat) mencapai 450.000 penduduk per kursinya.

Prinsip alokasi kursi DPR Pemilu 2004 yang "berdasarkan jumlah penduduk dengan memperhatikan perimbangan yang wajar" itu pulalah yang kemudian menjadikan KPU menyatakan bahwa dalam hal pemekaran, ketentuan alokasi kursi minimal sama itu harus dilihat sebagai akumulasi kursi provinsi induk dan pemekaran.

Pemekaran telah mengubah komposisi wilayah berikut jumlah penduduknya. Misalnya saja, jika menilik catatan dalam Pemilu 1999, Maluku harus dilihat sebagai kesatuan dengan Maluku Utara sehingga memperoleh 6 kursi DPR. Saat itu, Maluku terdiri atas enam daerah tingkat II, yaitu Kabupaten Maluku Tengah, Maluku Tenggara, Maluku Utara, Halmahera Tengah, Kota Ternate, dan Ambon.

Saat dimekarkan, tiga daerah tingkat II termasuk dalam wilayah Maluku Utara, dengan sendirinya alokasi kursi pun "terbawa" oleh daerah pemekaran. Dengan logika berpikir itu, prinsip akumulasi kursi provinsi induk dan pemekaran pun diambil untuk mengakomodasi prinsip representasi-proporsional berdasarkan jumlah penduduk.

Memang terungkap kemudian, jika "interpretasi" itu berbeda dengan niat awal yang diharapkan pembuat undang-undang. Pertanyaannya memang, kenapa ketentuan itu tidak tersurat dalam undang-undang?

Karena kecenderungan "gelap-gelapan" itu, muncullah sejumlah persoalan yang akhirnya harus berujung pada "akal-akalan". Ujung masalahnya adalah karena harga kursi DPR di Jawa dengan luar Jawa (mau tidak mau, tidak sadar atau disengaja) dibuat mencolok perbedaannya.

Simak saja otak-atik berikut.¹

¹ Diolah dari Lampiran II Keputusan Komisi Pemilihan Umum Nomor 640 Tahun 2003 tanggal 20 November 2003 mengenai Penetapan Daerah Pemilihan dan Tata Cara Perhitungan Jumlah Kursi Anggota Dewan Perwakilan Rakyat untuk Setiap Provinsi Seluruh Indonesia dalam Pemilihan Umum Tahun 2004.

AKAL-AKALAN DAERAH PEMILIHAN

PERINGKAT KUOTA DPR 2004					
RANKING	PROVINSI	PENDUDUK	KURSI 2004	KUOTA *)	PERBANDINGAN KUOTA TERHADAP KUOTA TERENDAH (IRJABAR)
1	Jawa Barat	38.059.552	90	422.884	3,24
2	Jawa Tengah	32.114.351	76	422.557	3,24
3	Jawa Timur	36.234.550	86	421.332	3,23
4	DKI Jakarta	8.622.065	21	410.575	3,15
5	Sumatera Utara	11.890.399	29	410.014	3,14
6	Lampung	6.945.786	17	408.576	3,13
7	Banten	8.977.896	22	408.086	3,13
8	Sumatera Selatan	6.503.918	16	406.495	3,12
9	Riau	4.425.100	11	402.282	3,08
10	Nusa Tenggara Barat	4.015.102	10	401.510	3,08
11	DIY	3.209.405	8	401.176	3,08
12	Kalimantan Barat	3.958.448	10	395.845	3,03
	Rata-rata			390.698	3,00
13	Kalimantan Timur	2.712.492	7	387.499	2,97
14	Kepulauan Riau	1.152.132	3	384.044	2,94
15	Bengkulu	1.521.200	4	380.300	2,92
16	Sulawesi Tenggara	1.881.512	5	376.302	2,89
17	Bali	3.357.113	9	373.013	2,86
18	Sulawesi Tengah	2.215.449	6	369.242	2,83
19	Jambi	2.575.731	7	367.962	2,82
20	Sulawesi Utara	2.131.685	6	355.281	2,72
21	Sulawesi Selatan	8.233.375	24	343.057	2,63
22	Kep. Bangka Belitung	982.068	3	327.356	2,51
23	NAD	4.227.000	13	325.154	2,49
24	Maluku	1.277.414	4	319.353	2,45
25	Sumatera Barat	4.466.697	14	319.050	2,45
26	Nusa Tenggara Timur	4.083.639	13	314.126	2,41
27	Kalimantan Tengah	1.832.185	6	305.364	2,34
28	Gorontalo	883.099	3	294.366	2,26
29	Kalimantan Selatan	3.181.130	11	289.194	2,22
30	Maluku Utara	855.627	3	285.209	2,19
31	Papua	1.966.800	10	196.680	1,51
32	Irian Jaya Barat	391.300	3	130.433	1,00
	JUMLAH	214.884.220	550	390.698	

Di Irian Jaya Barat, setiap anggota DPR mewakili 130.433 jiwa. Sebaliknya, rata-rata anggota DPR dari Jawa Barat mesti mewakili 422.844 jiwa penduduknya. Dari kuota rata-rata yang 390.699 jiwa, berarti Jawa Barat berketerwakilan rendah (*under represented*). Sebaliknya, Irian Jaya Barat keterwakilannya berkelebihan (*over represented*). Harga kursi DPR di Irian Jaya Barat 300 persen lebih baik ketimbang kuota rata-rata dan 324 persen lebih baik ketimbang Jawa Barat. Yang mendekati kuota "ideal" adalah Kalimantan Timur dengan kuota 387.499 dan Kalimantan Barat yang berkuota 395.845.

Karena kursi DPR pada Pemilu 2004 lalu kurang, akibatnya Jawa-lah yang terkena getah.

Memang, jika merujuk ketentuan kuota maksimal 425.000 jiwa penduduk, alokasi untuk 6 provinsi di Jawa -yaitu DKI Jakarta, Jawa Barat, Banten, Jawa Tengah, DI Yogyakarta, dan Jawa Timur-- tidak melanggar kuota. Namun dengan patokan kuota rata-rata 425.000 itu, 14 daerah pemilihan di Jawa menjadi berkadar keterwakilan rendah dan sekaligus kuotanya melanggar batas maksimal.²

2 Sumber data dari hasil Pendaftaran Pemilih dan Pendataan Penduduk Berkelanjutan (P4B) per Agustus 2003; Lampiran IV.12 dan 13 Keputusan KPU Nomor 640 Tahun 2003, 20 November 2003; dan Lampiran III.1-38 Keputusan KPU Nomor 655 Tahun 2003, 20 November 2003

AKAL-AKALAN DAERAH PEMILIHAN

NO	DAERAH PEMILIHAN	KABUPATEN/KOTA	PENDUDUK	PENDUDUK DAERAH PEMILIHAN	KURSI VERSI KPU	KUOTA
1	Jabar I	Kota Bandung	2.229.706	2.700.629	6	450.105
		Kota Cimahi	470.923			
2	Jabar VI	Karawang Purwakarta	1.888.009 748.790	2.636.799	6	439.467
3	Jabar VII	Indramayu	1.654.844	3.968.732	9	440.970
		Cirebon	2.040.895			
		Kota Cirebon	272.993			
4	Jabar VIII	Subang	1.371.325	3.543.122	8	442.890
		Majalengka	1.155.114			
		Sumedang	1.016.683			
5	Jabar X	Garut	2.194.011	4.352.821	10	435.282
		Tasikmalaya	1.591.948			
		Kota Tasikmalaya	566.862			
6	Jateng III	Grobogan	1.301.750	3.896.376	9	432.931
		Blora	827.737			
		Rembang	577.280			
		Pati	1.189.609			
7	Jateng IV	Wonogiri	1.005.207	2.679.332	6	446.555
		Karanganyar	813.481			
		Sragen	860.644			
8	Jateng VI	Magelang	1.144.257	3.431.234	8	428.904
		Kota Magelang	120.252			
		Purworejo	709.628			
		Wonosobo	760.569			
		Temanggung	696.528			
9	Jateng IX	Tegal	1.432.347	3.441.926	8	430.241
		Brebes	1.767.314			
		Kota Tegal	242.265			
10	Jateng X	Batang	694.018	3.118.855	7	445.551
		Pekalongan	832.101			
		Kota Pekalongan	271.812			
		Pemalang	1.320.924			
11	Jatim I	Sidoarjo	1.682.278	4.342.659	10	434.266
		Kota Surabaya	2.660.381			

ISU JAWA DAN LUAR JAWA

12	Jatim VI	Tulungagung	960.067	3.921.010	9	435.668
		Blitar	1.110.726			
		Kediri	1.474.840			
		Kota Kediri	252.033			
		Kota Blitar	123.344			
13	Jatim VII	Pacitan	538.392	3.539.496	8	442.437
		Ponorogo	869.359			
		Trenggalek	671.046			
		Magetan	620.750			
		Ngawi	839.949			
14	Jatim X	Bangkalan	886.077	3.492.131	8	436.516
		Sampang	833.640			
		Pamekasan	740.154			
		Sumenep	1.032.260			

Yang menerima akibat pembagian daerah pemilihan seperti itu adalah partai politik yang punya basis massa yang kuat di sana. Misalnya saja Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP) di Jawa Timur VI. Dengan kuota mencapai 435.668, yang diperebutkan 9 kursi DPR, PDIP berhasil merebut 3 kursi di antaranya. Kalau saja kuota maksimal 425.000 dipatuhi, pantaslah sebenarnya Jawa Timur VI mendapatkan 10 kursi DPR. Jika itu yang terjadi, PDIP bisa mendapatkan 4 kursi DPR.³

PARTAI POLITIK	BLITAR	KEDIRI	KOTA BLITAR	KOTA KEDIRI	TULUNGAGUNG	TOTAL SUARA	% SUARA	KURSI VERSI KPU	JIKA 10 KURSI
PNI Marhaenisme	5.053	5.968	824	1.475	1.593	14.913	0,66		
PBSD	5.351	3.517	738	478	4.388	14.472	0,64		
PBB	4.400	11.170	496	1.511	4.318	21.895	0,97		

3 Diolah dari penetapan hasil pemilu legislatif dalam Keputusan KPU Nomor 44/SK/KPU/Tahun 2004 yang diubah dengan Keputusan KPU Nomor 80/SK/KPU/Tahun 2004.

AKAL-AKALAN DAERAH PEMILIHAN

Partai Merdeka	1.204	5.082	57	341	8.827	15.511	0,69		
PPP	23.191	20.480	3.506	3.150	13.528	63.855	2,83		
PPDK	706	2.474	199	297	1.069	4.745	0,21		
Partai PIB	1.090	1.059	255	975	744	4.123	0,18		
PNBK	5.143	6.835	860	961	7.872	21.671	0,96		
Partai Demokrat	42.293	55.269	9.369	14.540	36.666	158.137	7,01	1	1
PKPI	7.141	5.908	1.516	1.966	5.560	22.091	0,98		
PPDI	4.424	6.542	223	691	2.293	14.173	0,63		
PPNUI	3.861	2.763	225	348	1.430	8.627	0,38		
PAN	13.102	23.063	1.884	7.897	25.683	71.629	3,18	1	1
PKPB	5.759	17.934	941	1.863	3.385	29.882	1,32		
PKB	164.963	243.431	10.749	40.259	152.213	611.615	27,12	3	3
PKS	15.499	19.992	2.576	4.258	9.119	51.444	2,28		
PBR	2.972	4.607	168	1.877	3.778	13.402	0,59		
PDIP	231.757	275.793	22.467	42.232	180.509	752.758	33,37	3	4
PDS	4.902	8.364	1.971	4.735	3.927	23.899	1,06		
Partai Golkar	92.912	105.932	11.935	17.448	68.474	296.701	13,15	1	1
Partai Patriot Pancasila	3.071	2.949	527	1.081	5.756	13.384	0,59		
PSI	1.692	2.410	108	442	1.153	5.805	0,26		
PPD	831	1.901	99	169	881	3.881	0,17		
Partai Pelopor	4.172	2.424	819	1.137	8.450	17.002	0,75		
TOTAL	645.489	835.867	72.512	150.131	551.616	2.255.615	100%	9	10

Demikian halnya dengan daerah pemilihan Jawa Timur X. Dengan kuota 436.516, Jawa Timur X mendapatkan 8 kursi DPR. Dari daerah pemilihan ini, Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) mendapatkan 3 kursi. Kalau saja kuotanya mesti tidak lebih dari 425.000, sewajarnya Jawa Timur X mendapatkan 9 kursi. Kalau itu yang terjadi, perolehan PKB pun bisa bertambah menjadi 4 kursi. ⁴

4 Diolah dari penetapan hasil pemilu legislatif dalam Keputusan KPU Nomor 44/SK/KPU/Tahun 2004 yang diubah dengan Keputusan KPU Nomor 80/SK/KPU/Tahun 2004.

ISU JAWA DAN LUAR JAWA

PARTAI POLITIK	BANGKALAN	PAMEKASAN	SAMPANG	SUMENEP	TOTAL SUARA	% SUARA	PORSI KURSI	TOTAL KURSI	JIKA 9 KURSI
PNI Marhaenisme	487	2.919	137	3.271	6.814	0,37	0,03		
PBSD	1.816	636	594	2.468	5.514	0,30	0,02		
PBB	6.330	43.500	6.295	10.484	66.609	3,63	0,29		
Partai Merdeka	6.604	3.562	285	2.537	12.988	0,71	0,06		
PPP	37.337	145.522	156.154	87.600	426.613	23,25	1,86	2	2
PPDK	3.464	939	581	3.479	8.463	0,46	0,04		
Partai PIB	447	368	228	1.358	2.401	0,13	0,01		
PNBK	1.806	1.371	353	6.860	10.390	0,57	0,05		
Partai Demokrat	19.929	16.912	4.790	10.711	52.342	2,85	0,23		
PKPI	11.774	1.362	419	14.112	27.667	1,51	0,12		
PPDI	1.906	439	389	2.306	5.040	0,27	0,02		
PPNUI	6.048	1.986	10.696	8.847	27.577	1,50	0,12		
PAN	8.166	17.642	8.443	38.547	72.798	3,97	0,32	1	1
PKPB	6.929	9.120	6.221	16.944	39.214	2,14	0,17		
PKB	199.735	107.443	177.258	258.905	743.341	40,51	3,24	3	4
PKS	8.040	7.795	7.351	16.402	39.588	2,16	0,17		
PBR	7.919	3.148	6.729	21.581	39.377	2,15	0,17		
PDIP	26.470	15.162	11.855	31.854	85.341	4,65	0,37	1	1
PDS	997	620	400	1.130	3.147	0,17	0,01		
Partai Golkar	24.308	22.164	19.943	57.080	123.495	6,73	0,54	1	1
Partai Patriot Pancasila	3.311	8.015	710	6.464	18.500	1,01	0,08		
PSI	1.209	1.015	1.149	2.217	5.590	0,30	0,02		
PPD	3.403	179	105	810	4.497	0,25	0,02		
Partai Pelopor	4.346	280	520	2.439	7.585	0,41	0,03		
TOTAL	392.781	412.099	421.605	608.406	1.834.891	100 %	8,00	8	9

Hal serupa juga terjadi pada daerah pemilihan berkuota tinggi lainnya, seperti Jawa Barat I yang mendapatkan 6 kursi DPR. Kuota di daerah pemilihan ini mencapai 450.105 jiwa. Partai Keadilan Sejahtera (PKS) hanya mendapatkan 1 kursi di sini. Padahal kalau ada

AKAL-AKALAN DAERAH PEMILIHAN

7 kursi DPR yang diperebutkan, PKS akan mendapatkan 2 kursi.⁵

PARTAI POLITIK	KOTA BANDUNG	KOTA CIMAHI	TOTAL PEROLEHAN SUARA	% SUARA	KURSI VERSI KPU	JIKA 7 KURSI
PNI Marhaenisme	3.045	751	3.796	0,24		
PBSD	4.045	1.096	5.141	0,32		
PBB	42.213	8.622	50.835	3,29		
Partai Merdeka	2.974	1.776	4.750	0,23		
PPP	64.530	18.310	82.840	5,03	1	1
PPDK	6.165	3.521	9.686	0,48		
Partai PIB	1.617	608	2.225	0,13		
PNBK	12.040	2.466	14.506	0,94		
Partai Demokrat	207.149	37.357	244.506	16,15	1	1
PKPI	5.301	1.976	7.277	0,41		
PPDI	3.927	879	4.806	0,31		
PPNUI	14.670	832	15.502	1,14		
PAN	128.499	17.896	146.395	10,02	1	1
PKPB	16.297	2.948	19.245	1,27		
PKB	33.107	5.965	39.072	2,58		
PKS	264.375	52.810	317.185	20,61	1	2
PBR	14.662	7.687	22.349	1,14		
PDIP	193.261	31.290	224.551	15,06	1	1
PDS	46.534	6.715	53.249	3,63		
Partai Golkar	201.411	62.214	263.625	15,70	1	1
Partai Patriot Pancasila	3.760	754	4.514	0,29		
PSI	3.758	776	4.534	0,29		
PPD	5.688	452	6.140	0,44		
Partai Pelopor	3.857	926	4.783	0,30		
TOTAL	1.282.885	268.627	1.551.512	100 %	6	7

5 Diolah dari penetapan hasil pemilu legislatif dalam Keputusan KPU Nomor 44/SK/KPU/Tahun 2004 yang diubah dengan Keputusan KPU Nomor 80/SK/KPU/Tahun 2004.

PERBEDAAN KETERWAKILAN

Perbedaan keterwakilan itu lebih dikenal sebagai "*malapportionment*". Atau ada juga yang menyebutnya sebagai "*representation subsidy*".

Akibat perbedaan keterwakilan itu, persyaratan untuk bisa duduk di parlemen pun menjadi tidak setara. Di atas kertas, untuk bisa terpilih langsung, seorang calon anggota DPR dari daerah pemilihan Jawa Timur rata-rata perlu 308.220 suara. Sementara di Irian Jaya Barat, hanya diperlukan suara sebanyak 117.438 agar seorang calon langsung terpilih.

Simak data berikut.⁶

KONSTITUEN PER KURSI BERDASARKAN DATA PEMILIH					
RANKING	PROVINSI	PEMILIH	KURSI	ESTIMASI BPP	ESTIMASI BPP TERHADAP TERENDAH (IRJABAR)
1	Jawa Timur	26.506.904	86	308.220	2,62
2	DKI Jakarta	6.461.955	21	307.712	2,62
3	DI Yogyakarta	2.457.168	8	307.146	2,62
4	Jawa Tengah	22.801.364	76	300.018	2,55
5	Kepulauan Riau	892.210	3	297.403	2,53
6	Jawa Barat	26.163.780	90	290.709	2,48
7	Sumatera Selatan	4.412.609	16	275.788	2,35
8	Bali	2.470.945	9	274.549	2,34
9	Kalimantan Timur	1.909.572	7	272.796	2,32
10	Lampung	4.596.512	17	270.383	2,30
	Rata-rata			269.092	2,29
11	Riau	2.924.199	11	265.836	2,26
12	Banteng	5.832.054	22	265.093	2,26
13	Bengkulu	1.059.842	4	264.961	2,26
14	Sumatera Utara	7.629.631	29	263.091	2,24

⁶ Diolah dari Lampiran Keputusan KPU Nomor 23 Tahun 2004 tanggal 31 Maret 2004 mengenai Jumlah Pemilih dan Jumlah TPS Setiap Provinsi dalam Pemilihan Umum 2004.

AKAL-AKALAN DAERAH PEMILIHAN

15	Nusa Tenggara Barat	2.606.084	10	260.608	2,22
16	Kalimantan Barat	2.559.805	10	255.981	2,18
17	Sulawesi Utara	1.487.436	6	247.906	2,11
18	Jambi	1.726.138	7	246.591	2,10
19	Sulawesi Tengah	1.430.632	6	238.439	2,03
20	Sulawesi Tenggara	1.179.076	5	235.815	2,01
21	Sulawesi Selatan	5.452.471	24	227.186	1,93
22	Kepulauan Bangka Belitung	662.841	3	220.947	1,88
23	Sumatera Barat	2.898.699	14	207.050	1,76
24	Maluku	806.546	4	201.637	1,72
25	Kalimantan Tengah	1.202.390	6	200.398	1,71
26	Nanggroe Aceh Darussalam	2.566.721	13	197.440	1,68
27	Kalimantan Selatan	2.142.145	11	194.740	1,66
28	Gorontalo	583.028	3	194.343	1,65
29	Nusa Tenggara Timur	2.469.616	13	189.970	1,62
30	Maluku Utara	551.037	3	183.679	1,56
31	Papua	1.204.644	10	120.464	1,03
32	Irian Jaya Barat	352.313	3	117.438	1,00
	TOTAL	148.000.369	550	269.092	

Ketika pemungutan suara usai dilaksanakan, dengan memperhatikan pemilih terdaftar yang tidak menggunakan haknya serta adanya suara yang tidak sah, perbedaan keterwakilan itu tetap mencolok. Jika dirata-ratakan per provinsi, perbedaan "harga" itu tetap saja terasa, terlihat dari rentang yang besar antara bilangan pembagi pemilihan (BPP) yang tertinggi dengan yang terendah. Di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, setiap anggota DPR mewakili 240.581 konstituen. Bandingkan dengan di Banten yang cukup 199.172 konstituen. Atau yang paling mencolok, Irian Jaya Barat yang hanya 94.519 konstituen.⁷

7 Diolah dari penetapan hasil pemilu legislatif dalam Keputusan KPU Nomor 44/SK/KPU/Tahun 2004 yang diubah dengan Keputusan KPU Nomor 80/SK/KPU/Tahun 2004.

ISU JAWA DAN LUAR JAWA

KONSTITUEN PER KURSI BERDASARKAN SUARA SAH					
RANKING	PROVINSI	PEMILIH	KURSI	BPP	BPP TERHADAP TERENDAH (IRJABAR)
1	DI Yogyakarta	1.924.647	8	240.581	2,55
2	Jawa Timur	20.558.798	86	239.056	2,53
3	Jawa Tengah	17.631.806	76	231.997	2,45
4	Jawa Barat	20.702.455	90	230.027	2,43
5	DKI Jakarta	4.736.652	21	225.555	2,39
6	Bali	1.904.600	9	211.622	2,24
7	Sumatera Selatan	3.369.800	16	210.613	2,23
8	Lampung	3.574.522	17	210.266	2,22
	Rata-rata			206.295	2,18
9	Nusa Tenggara Barat	2.010.517	10	201.052	2,13
10	Sulawesi Utara	1.201.938	6	200.323	2,12
11	Banten	4.381.788	22	199.172	2,11
12	Kalimantan Timur	1.346.699	7	192.386	2,04
13	Sumatera Utara	5.538.736	29	190.991	2,02
14	Kepulauan Riau	566.126	3	188.709	2,00
15	Bengkulu	752.696	4	188.174	1,99
16	Riau	2.066.708	11	187.883	1,99
17	Kalimantan Barat	1.877.409	10	187.741	1,99
18	Sulawesi Tengah	1.119.319	6	186.553	1,97
19	Jambi	1.278.080	7	182.583	1,93
20	Sulawesi Tenggara	894.886	5	178.977	1,89
21	Sulawesi Selatan	4.166.333	24	173.597	1,84
22	Maluku	658.037	4	164.509	1,74
23	Nanggroe Aceh Darussalam	2.105.477	13	161.960	1,71
24	Gorontalo	479.632	3	159.877	1,69
25	Kepulauan Bangka Belitung	478.748	3	159.583	1,69
26	Nusa Tenggara Timur	2.049.895	13	157.684	1,67
27	Kalimantan Tengah	874.163	6	145.694	1,54
28	Sumatera Barat	2.010.545	14	143.610	1,52
29	Kalimantan Selatan	1.557.199	11	141.564	1,50
30	Maluku Utara	413.983	3	137.994	1,46
31	Irian Jaya Barat	285.032	3	95.011	1,01
32	Papua	945.188	10	94.519	1,00
	TOTAL	113.462.414	550	206.295	

MENGEDEPANKAN "PEDALAMAN"

Umumnya studi komparatif tentang sistem pemilu mengabaikan "*malapportionment*" yang menghinggapi sistem pemilu di kebanyakan negara di dunia. Dari sisi teori demokrasi, perbedaan keterwakilan telah mencederai prinsip "*one man one vote*" yang merupakan syarat pembentukan pemerintahan yang demokratis. *Malapportionment* merupakan penyakit sistem pemilu.⁸

Tujuan pembagian daerah pemilihan yang demikian dimaksudkan untuk memberikan kadar keterwakilan lebih tinggi pada penduduk "pedalaman" atau pedesaan, atau daerah yang lebih "telantar" dibandingkan daerah lain, atau daerah yang secara kesukuan lebih minoritas. Dengan pemberian bobot yang lebih tinggi ini diharapkan agar suara-suara dari "pinggiran" lebih terdengar gaungnya. Di Indonesia, Jawa yang sudah "maju" pun mesti mengalah pada luar Jawa yang relatif lebih "terbelakang".

Namun, mengutip Dieter Nohlen, alasan seperti itu tidak mengena. Cara itu hanya reka-reka yang dicari-cari demi keuntungan kubu politik tertentu. Argumentasi itupun kerap tidak pas karena kenyataannya justru wakil daerah pemilihan yang "telantar" itu umumnya adalah pembela status quo dan pembendung hawa reformasi.⁹

Di Amerika Latin contohnya. Perbedaan keterwakilan secara politis cenderung menganakemaskan daerah pedesaan atau pedalaman yang konservatif atas daerah perkotaan yang lebih progresif. Di negara-negara yang baru berdemokrasi, kadar keterwakilan yang berlebihan kepada daerah pedalaman lewat *malapportionment* dapat

8 David Samuels dan Richard Snyder, "*The Value of a Vote: Malapportionment in Comparative Perspective*", B.J.Pol.S. 31, copyright©2001 Cambridge University Press, United Kingdom, halaman 651-652.

9 Dieter Nohlen, "*Wahlrecht und Parteiensystem*", Leske+Budrich, Opladen 2000, halaman 78-79.

menyebabkan atau bahkan mengembangbiakkan kantong-kantong nondemokratis di tingkat subnasional. Bisa dikatakan bahwa dengan transisi ke arah demokrasi, *malapportionment* memfasilitasi elite pedalaman yang antidemokrasi agar kepentingan mereka terlindungi di bawah rezim demokratis.¹⁰

Untuk melacak pihak yang diuntungkan dengan "pengedepanan" luar Jawa, gambaran pertama yang dapat disajikan adalah kekuatan partai politik di daerah "perkotaan" dengan "pedalaman". Gambaran kedua adalah Jawa dan luar Jawa.

KOTA VERSUS KABUPATEN

Umumnya, daerah pemilihan di Indonesia merupakan gabungan antara kota (pusat) dan kabupaten (pedalaman). Misalnya saja, Kota Surabaya digabungkan dengan Kabupaten Sidoarjo; Kota Semarang digabungkan dengan Kabupaten Semarang dan Kabupaten Kendal; Kota Medan dengan Kabupaten Deli Serdang; Kota Padang dengan Kabupaten Pesisir Selatan, Kabupaten Solok, dan Kabupaten Pariaman; ataupun Kota Makassar yang digabungkan dengan Kabupaten Maros dan Gowa.

Namun terdapat daerah pemilihan yang "istimewa", yaitu daerah pemilihan yang murni kota. Daerah pemilihan itu adalah Jakarta dan Jawa Barat I yang merupakan gabungan Kota Bandung dan Kota Cimahi. Pada Pemilu 1999, Kota Cimahi masih tergabung ke dalam Kabupaten Bandung.

Jika daerah pemilihan Jawa Barat I yang gabungan murni kota disandingkan dengan daerah pemilihan Jawa Barat II yang murni

10 David Samuels dan Richard Snyder, *The Value of a Vote: Malapportionment in Comparative Perspective*, B.J.Pol.S. 31, copyright©2001 Cambridge University Press, United Kingdom, halaman 667-668.

pedalaman, terlihat kontras perolehan suara partai politik lama dan baru. Untuk Pemilu 2004, contoh yang jelas adalah Partai Golkar dan Partai Demokrat.

Jika kedua partai politik itu dibandingkan, terdapat perbedaan perolehan suara di perkotaan dan pedalaman.¹¹

PARTAI POLITIK	PERKOTAAN		PEDALAMAN		KABUPATEN BANDUNG	% SUARA	TOTAL SUARA	% SUARA RATA-RATA
	KOTA BANDUNG	% SUARA	KOTA CIMAHI	% SUARA				
Partai Golkar	201.411	15,70	62.214	23,16	757.264	33,55	1.020.889	26,80
PPP	64.530	5,03	18.310	6,82	187.569	8,31	270.409	7,10
PDIP	193.261	15,06	31.290	11,65	413.879	18,33	638.430	16,76
PKB	33.107	2,58	5.965	2,22	79.890	3,54	118.962	3,12
Partai Demokrat	207.149	16,15	37.357	13,91	151.828	6,73	396.334	10,41
PAN	128.499	10,02	17.896	6,66	110.106	4,88	256.501	6,73
PKS	264.375	20,61	52.810	19,66	237.988	10,54	555.173	14,58
PDS	46.534	3,63	6.715	2,50	16.134	0,71	69.383	1,82

Terlihat bahwa kekuatan Partai Golkar terletak di pedalaman. Di Kota Bandung dan Kota Cimahi, Partai Golkar hanya mendapatkan 15,7 persen dan 23,16 persen suara. Sementara di Kabupaten Bandung yang termasuk wilayah "pedalaman", Partai Golkar berjaya dengan 33,55 persen suara.

Realitas itu berkebalikan dengan yang terjadi pada Partai Demokrat. Di Kota Bandung dan Kota Cimahi, Partai Demokrat

11 Diolah dari penetapan hasil pemilu legislatif dalam Keputusan KPU Nomor 44/SK/KPU/Tahun 2004 yang diubah dengan Keputusan KPU Nomor 80/SK/KPU/Tahun 2.004

mendapat 16,15 persen dan 13,91 persen suara sah. Sedangkan wilayah "pedalaman", yaitu Kabupaten Bandung, Partai Demokrat hanya memperoleh 6,73 persen suara sah.

Untuk Pemilu 1999, kekuatan Partai Golkar juga berada di Kabupaten Bandung dengan 33,55 persen suara. Dominasi itu kontras dengan perolehan suara di Kota Bandung yang terseok-seok. Kondisi itu berkebalikan dengan Partai Amanat Nasional (PAN) yang merupakan partai politik baru kala itu. Persentase perolehan suara PAN di Kota Bandung lebih dari dua kali lipat dibandingkan dengan perolehan suara di Kabupaten Bandung, yaitu 19,3 persen berbanding 7,7 persen.¹²

PARTAI POLITIK	% SUARA KOTA BANDUNG		% SUARA KOTA CIMAHI		% SUARA KABUPATEN BANDUNG	
	DPR 1999	DPR 2004	DPR 1999	DPR 2004	DPR 1999	DPR 2004
PPP	8,50	5,03	Bergabung dengan Kabupaten Bandung	6,82	10,40	8,31
PAN	19,30	10,02		6,66	7,70	4,88
PKB	4,20	2,58		2,22	6,10	3,54
PDIP	35,80	15,06		11,65	36,10	18,33
Partai Golkar	15,90	15,70		23,16	25,70	33,55

Terlihat di situ bahwa fungsi pedalaman adalah sebagai "penyubsidi" bagi Partai Golkar. Sebaliknya, perolehan suara partai politik baru seperti PAN (1999) ataupun Partai Demokrat (2004) secara keseluruhan akan merosot apabila pedalaman dan kota digabungkan.

12 Data DPR 1999 diolah dari "Peta Politik Pemilihan Umum 1999-2004", Penerbit Buku Kompas, Januari 2004, halaman 373. Data DPR 2004 diolah dari penetapan hasil pemilu legislatif dalam Keputusan KPU Nomor 44/SK/KPU/Tahun 2004 yang diubah dengan Keputusan KPU Nomor 80/SK/KPU/Tahun 2004.

PARTAI GOLKAR DI JAWA DAN LUAR JAWA

Berbeda dengan partai politik besar lainnya, perolehan kursi Partai Golkar dari luar Jawa sangat berarti. Kedudukan Partai Golkar di luar Jawa pada Pemilu 1999 lalu cukup kuat, tidak tergoyahkan. Dengan 78 kursi DPR berasal dari luar Jawa, artinya kontribusi luar Jawa mencapai 66,1 persen dari total 118 kursi DPR yang diperoleh Partai Golkar (minus 2 kursi yang diperoleh di Timor Timur).

PARTAI GOLKAR									
PROVINSI	DPR 1999				DPR 2004				KETERANGAN
	KURSI DPR 1999	% SUARA	% KURSI	KURSI	KURSI	% KURSI	% SUARA	TOTAL KURSI DPR 2004	
LUAR JAWA									
Aceh	12	15,60	16,67	2	2	15,38	16,19	13	
Sumut	24	21,90	20,83	5	6	20,69	20,46	29	
Sumbar	14	23,80	28,57	4	4	28,57	28,71	14	
Riau	10	29,70	30,00	3	4	28,57	22,93	14	Riau dan Kepri digabung
Jambi	6	34,70	33,33	2	2	28,57	29,13	7	
Sumsel	15	22,10	26,67	4	5	26,32	21,20	19	Sumsel dan Babel digabung
Bengkulu	4	28,90	25,00	1	1	25,00	23,72	4	
Lampung	15	19,30	20,00	3	4	23,53	21,62	17	
Bali	9	10,40	11,11	1	2	22,22	16,84	9	
NTB	9	42,20	44,44	4	3	30,00	24,44	10	
NTT	13	40,80	46,15	6	5	38,46	37,02	13	
Kalbar	9	29,40	33,33	3	3	30,00	24,46	10	
Kalteng	6	27,80	33,33	2	2	33,33	25,57	6	
Kalsel	11	24,00	27,27	3	2	18,18	20,76	11	
Kaltim	7	29,70	28,57	2	2	28,57	27,38	7	
Sulut	7	49,40	57,14	4	4	44,44	42,69	9	Sulut dan Gorontalo digabung
Sulteng	5	54,60	60,00	3	2	33,33	38,59	6	
Sulsel	24	66,50	66,67	16	10	41,67	44,34	24	
Sultra	5	63,10	60,00	3	2	40,00	36,81	5	
Maluku	6	30,50	33,33	2	2	28,57	22,13	7	Maluku dan Malut digabung
Papua/Irjabar	13	37,30	38,46	5	4	30,77	24,77	13	Papua dan Irjabar digabung
TOTAL	224	33,41	34,82	78	71	28,74	27,13	247	

JAWA										
DKI Jakarta	18	11,10	11,11	2	2	9,52	9,16	21	DKI Jakarta	
Jawa Barat	82	23,40	24,39	20	29	25,89	24,71	112	Jabar dan Banten digabung	
Jawa Tengah	60	13,30	13,33	8	12	15,79	15,90	76		
DI Yogyakarta	6	14,40	16,67	1	1	12,50	13,84	8		
Jawa Timur	68	12,70	13,24	9	13	15,12	13,09	86		
TOTAL	234	12,48	17,09	40	57	18,81	14,49	303		
Total DPR	458			118	128			550		
Perolehan luar Jawa terhadap perolehan total Partai Golkar										
66,10% 55,47%										
Perolehan Jawa terhadap perolehan total Partai Golkar										
33,90% 44,53%										

Pada Pemilu 2004, kontribusi kursi dari Jawa meningkat. Dengan 57 kursi DPR yang diperoleh Partai Golkar dari Jawa, berarti sumbangan Jawa menjadi 44,53 persen dari total 128 kursi DPR yang diraih Partai Golkar. Padahal sebenarnya perolehan suara Partai Golkar di Jawa sendiri tidak begitu signifikan.

Dalam hal ini, Partai Golkar sangat diuntungkan oleh banyaknya daerah pemilihan di Jawa. Pada Pemilu 1999, jumlah daerah pemilihan anggota DPR sebanyak 26 buah untuk seluruh Indonesia—tanpa menghitung daerah pemilihan Timor Timur yang memisahkan diri dari Indonesia pascareferendum. Sebanyak 21 daerah pemilihan ada di luar Jawa dan 5 sisanya di Jawa. Sebaliknya pada Pemilu 2004. Jumlah daerah pemilihan anggota DPR di Indonesia melonjak menjadi 69 buah. Berkebalikan dengan Pemilu sebelumnya, sebanyak 35 di antaranya berada di Jawa. Lebih beruntung lagi, daerah pemilihan di Jawa pada umumnya berkelas menengah sampai besar, antara 5-12 kursi.

Dengan banyaknya daerah pemilihan, Partai Golkar akan banyak meraup sisa suara terbanyak sebagai konsekuensi cara perhitungan varian Hamilton/Hare/Niemeyer yang diatur dalam UU 12/2003. Pada Pemilu 1999, kursi DPR yang diperoleh langsung karena melampaui bilangan pembagi pemilihan (BPP) di Jawa sebanyak 36

kursi. Sementara pada Pemilu 2004, jumlahnya memang melonjak 13,89 persen menjadi 41 kursi.¹³

PARTAI GOLKAR	JAWA				LUAR JAWA			
	1999	2004	SELISIH	%	1999	2004	SELISIH	%
Kursi I	36	41	5	13,89	62	47	-15	-24,19
Kursi II (sisa suara terbanyak)	4	16	12	300,00	16	24	8	50,00
Daerah Pemilihan	5	35	30	600,00	21	34	13	61,90

Namun yang lebih mencolok adalah peningkatan perolehan kursi dari sisa suara terbanyak. Dari Jawa, kursi sisa pada Pemilu 1999 hanya 4 kursi. Pada Pemilu 2004 jumlah kursi DPR sisa itu melonjak drastis menjadi 16 kursi. Lonjakannya mencapai 400 persen! Jelaslah, hubungan antara "pedalaman" Jawa dengan "perkotaan" Jawa membuat Partai Golkar sukses luarbiasa memunguti sisa suara terbanyak.¹⁴

PARTAI GOLKAR	1999	2004	PERUBAHAN	%
Kursi I	98	88	-10	-10,20
Kursi II	20	40	20	100,00

Kursi yang diperoleh dari perhitungan tahap pertama pada Pemilu 2004 boleh saja berkurang dibandingkan Pemilu 1999. Namun jangan salah sangka, lonjakan drastis kursi sisa dari perhitungan tahap kedua sangat mencukupi untuk menutup defisit.

13 Data untuk Pemilu 2004 diambil dari Pipit R Kartawidjaja, "Catatan Atas Pemilu Legislatif 2004", Inside Jakarta, September 2004. Sementara untuk Pemilu 1999 diambil dari Buku Lampiran IV Pemilihan Umum 1999: Hasil Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Tahun 199, 1 September 1999.

14 Data untuk Pemilu 2004 diambil dari Pipit R Kartawidjaja, "Catatan Atas Pemilu Legislatif 2004", Inside Jakarta, September 2004. Sementara untuk Pemilu 1999 diambil dari Buku Lampiran IV Pemilihan Umum 1999: Hasil Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Tahun 199, 1 September 1999.

MENGAIS KEUNTUNGAN LEWAT AKAL-AKALAN

Kursi DPR untuk luar Jawa dikontrol dengan beragam cara. Setidaknya ada tiga instrumen yang disediakan oleh UU 12/2003.

Pertama, setiap kursi dihargai 325.000. Padahal Jawa, dengan berlandung pada terminologi daerah berkepadatan penduduk tinggi, harga setiap kursi dipatok dekat-dekat ke 425.000 penduduk.

Kedua, jatah kursi DPR setiap provinsi pada Pemilu 2004 tidak lebih kurang dari alokasi kursinya pada Pemilu 1999. Kalau dikaitkan dengan instrumen pertama soal kuota minimal-maksimal, jelas provinsi yang dimaksud ada di luar Jawa. Dengan perhitungannya kuota, tidak ada satupun provinsi di Jawa yang kursinya kurang dari Pemilu 1999. Ketentuan kedua ini terlihat di Sumatera Barat dengan 14 kursi DPR (kuotanya hanya 319.050), Nusa Tenggara Timur dengan 13 kursi (kuota hanya 314.126), Kalimantan Tengah dengan 6 kursi (kuota hanya 305.364), Maluku dengan 4 kursi (kuota 319.353), atau Papua dengan 10 kursi (kuota 196.680).

Ketiga, kursi untuk provinsi hasil pemekaran tidak kurang dari 3 kursi -tidak masalah jika harus melanggar ketentuan kuota minimal 325.000. Penerapan ketentuan ini ditemui di Provinsi Irian Jaya Barat dengan 3 kursi (kuota 130.433), Maluku Utara dengan 3 kursi (kuota 285.209), dan Gorontalo dengan 3 kursi (kuota 294.366). Kondisi itu tidak ditemukan di Jawa.

Pertanyaan yang menggelitik, siapa yang paling diuntungkan dengan kondisi tersebut? Pembuat undang-undang tidak bisa sepenuhnya dijamin netralitasnya. Semuanya dibuat tentu dengan mempertimbangkan peta kekuasaan saat itu.

Soal alokasi kursi DPR per provinsi pada Pemilu 2004 memang kontroversial. Setidaknya terdapat 9 provinsi yang membuat pening, diberi kursi namun kuotanya kurang dari batas minimal 325.000. Namun sudah diberi "keistimewaan" seperti itu saja, masih saja

AKAL-AKALAN DAERAH PEMILIHAN

banyak yang memprotesnya.

PROVINSI	PENDUDUK	KURSI 2004	KUOTA
Maluku	1.277.414	4	319.353
Sumatera Barat	4.466.697	14	319.050
Nusa Tenggara Timur	4.083.639	13	314.126
Kalimantan Tengah	1.832.185	6	305.364
Gorontalo	883.099	3	294.366
Kalimantan Selatan	3.181.130	11	289.194
Maluku Utara	855.627	3	285.209
Papua	1.966.800	10	196.680
Irian Jaya Barat	391.300	3	130.433

Ambil contoh Provinsi Sulawesi Utara. Sudah jelas kursi DPR-nya cukup 6 saja, masih saja diminta tambah menjadi 7 kursi sebagaimana pada Pemilu 1999 -saat itu Gorontalo belum terpisah menjadi provinsi tersendiri. Padahal kalau Sulawesi Utara mendapat 7 kursi DPR, kuotanya menjadi rendah sekali, hanya 304.526 karena jumlah penduduknya hanya 2.131.685 jiwa.

Tahukah siapa yang diuntungkan kalau saja Sulawesi Utara diloloskan mendapatkan jatah 7 kursi DPR?

SULAWESI UTARA		JIKA 7 KURSI		
PARTAI POLITIK	SUARA	PORSI KURSI	KURSI	KURSI DPR 2004
PNI Marhaenisme	6.911	0,04		
PBSD	3.206	0,02		
PBB	14.847	0,09		
Partai Merdeka	5.945	0,03		
PPP	37.814	0,22	1	1
PPDK	5.486	0,03		
Partai PIB	5.372	0,03		
PNBK	14.494	0,08		
Partai Demokrat	172.321	1,00	1	1
PKPI	26.347	0,15		
PPDI	3.800	0,02		

PPNUI	2.414	0,01		
PAN	18.709	0,11		
PKPB	23.207	0,14		
PKB	26.562	0,15		
PKS	18.939	0,11		
PBR	16.055	0,09		
PDIP	195.090	1,14	1	1
PDS	178.021	1,04	1	1
Partai Golkar	388.469	2,26	3	2
Partai Patriot Pancasila	11.019	0,06		
PSI	6.031	0,04		
PPD	11.432	0,07		
Partai Pelopor	9.447	0,06		
TOTAL	1.201.938		7	6

Olala, kalau kursi Sulawesi Utara bertambah dari 6 ke 7 kursi, ternyata perolehan Partai Golkar yang akan tersulut naik. Perolehan kursi DPR-nya dari Sulawesi Utara bukan lagi 2 kursi, namun bertambah menjadi 3 kursi.

Butuh contoh lagi?

Lihatlah daerah pemilihan Papua! Sekelompok masyarakat Papua memprotes kursi DPR-nya yang "diturunkan" dari 13 kursi pada Pemilu 1999 menjadi 10 kursi saja pada Pemilu 2004. Tentu protes itu berseberangan dengan KPU yang menyatakan bahwa alokasi kursi minimal itu mempertimbangkan soal akumulasi kursi antara provinsi induk dan pemekaran.

Apa jadinya kalau Provinsi Papua mendapatkan 13 kursi DPR?

Yang jelas dan pasti, Papua harus dibagi menjadi 2 daerah pemilihan. Setidaknya ada dua alternatif untuk itu.

Pertama, mengikuti pola pembagian daerah pemilihan di DKI Jakarta. Artinya, Papua dipilah berdasarkan poros barat-timur seperti berikut ini.

AKAL-AKALAN DAERAH PEMILIHAN

DAERAH PEMILIHAN	KABUPATEN/KOTA	PENDUDUK	PENDUDUK TOTAL	PORSI KURSI	TOTAL KURSI
Papua I	Merauke	160.283	881.042	6,77	7
	Jayawijaya	200.012			
	Boven Digoel	34.121			
	Asmat	62.803			
	Yahukimo	119.855			
	Pegunungan Bintang	38.964			
	Kota Jayapura	173.932			
Jayapura	91.072				
Papua II	Nabire	150.118	811.958	6,23	6
	Yapen Waropen	72.829			
	Biak Numfor	93.261			
	Paniai	104.156			
	Puncak Jaya	70.803			
	Mimika	118.089			
	Mappi	66.024			
	Tolikara	44.786			
	Sarmi	34.636			
	Keerom	35.901			
Waropen	21.355				
TOTAL		811.958	1.693.000		13

Lantas, mari kita lihat perolehan kursi masing-masing partai politik.

POROS BARAT-TIMUR	DP PAPUA I: 7 KURSI			DP PAPUA II: 6 KURSI			2 DP	DP 2004
	SUARA	PORSI KURSI	KURSI	SUARA	PORSI KURSI	KURSI	TOTAL KURSI 2 DP	KURSI DPR VERSI KPU
PNI Marhaenisme	5.053	0,07		51.013	0,67	1	1	1
PBSD	4.298	0,06		5.680	0,07			
PBB	5.451	0,08		4.334	0,06			
Partai Merdeka	8.791	0,13		9.306	0,12			
PPP	9.084	0,13		5.523	0,07			
PPDK	37.020	0,53	1	9.066	0,12		1	1

ISU JAWA DAN LUAR JAWA

Partai PIB	5.503	0,08		28.926	0,38			
PNBK	25.728	0,37	1	8.376	0,11		1	
Partai Demokrat	30.404	0,43	1	12.826	0,17		1	1
PKPI	20.878	0,30		13.771	0,18			
PPDI	4.971	0,07		5.644	0,07			
PPNUI	1.391	0,02		369	0,00			
PAN	11.857	0,17		31.841	0,42			1
PKPB	24.989	0,36		7.517	0,10			
PKB	13.014	0,19		35.547	0,47	1	1	1
PKS	11.673	0,17		10.199	0,13			
PBR	3.820	0,05		1.427	0,02			
PDIP	43.903	0,63	1	32.448	0,43	1	2	1
PDS	22.629	0,32		37.335	0,49	1	1	1
Partai Golkar	125.022	1,79	2	108.478	1,43	2	4	3
Partai Patriot Pancasila	16.787	0,24		18.514	0,24			
PSI	8.111	0,12		6.542	0,09			
PPD	19.538	0,28		6.530	0,09			
Partai Pelopor	30.059	0,43	1	4.002	0,05		1	
TOTAL	489.974	7,00	7	455.214	6	6	13	10

Dapat dilihat bahwa Papua dengan 13 kursi DPR dan 2 daerah pemilihan poros barat-timur akan memberikan tambahan masing-masing satu kursi kepada Partai Golkar, Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP), Partai Nasional Banteng Kemerdekaan (PNBK), dan Partai Pelopor. Sebaliknya, Partai Amanat Nasional (PAN) justru akan kehilangan 1 kursi.

Varian kedua adalah pemilahan 2 daerah pemilihan berdasarkan poros utara-selatan seperti yang diterapkan di daerah pemilihan Sulawesi Selatan.

AKAL-AKALAN DAERAH PEMILIHAN

DAERAH PEMILIHAN	KABUPATEN/KOTA	PENDUDUK	PENDUDUK TOTAL	PORSI KURSI	TOTAL KURSI
Papua I	Jayawijaya	200.012	976.051	7,49	7
	Jayapura	91.072			
	Yapen Waropen	72.829			
	Biak Numfor	93.261			
	Puncak Jaya	70.803			
	Yahukimo	119.855			
	Pegunungan Bintang	38.964			
	Tolikara	44.786			
	Sarmi	34.636			
	Keerom	35.901			
	Kota Jayapura	173.932			
Papua II	Merauke	160.283	716.949	5,51	6
	Nabire	150.118			
	Paniai	104.156			
	Mimika	118.089			
	Boven Digoel	34.121			
	Mappi	66.024			
	Asmat	62.803			
	Waropen	21.355			
TOTAL		1.693.000	1.693.000		13

Pola perolehan kursinya tentu saja akan ikut berubah.

POROS UTARA-SELATAN	DP PAPUA I: 7 KURSI			DP PAPUA II: 6 KURSI			2 DP	DP 2004
	SUARA	PORSI KURSI	KURSI	SUARA	PORSI KURSI	KURSI	TOTAL KURSI 2 DP	KURSI DPR VERSI KPU
PNI Marhaenisme	16.965	0,24		39.101	0,60	1	1	1
PBSD	6.222	0,09		3.756	0,06			
PBB	5.465	0,08		4.320	0,07			
Partai Merdeka	12.575	0,18		5.522	0,09			
PPP	7.389	0,11		7.218	0,11			
PPDK	8.445	0,12		37.641	0,58	1	1	1
Partai PIB	31.582	0,45	1	2.847	0,04		1	

PNBK	18.883	0,27		15.221	0,23			
Partai Demokrat	28.247	0,40	1	14.983	0,23		1	1
PKPI	13.267	0,19		21.382	0,33			
PPDI	5.909	0,08		4.706	0,07			
PPNUI	777	0,01		983	0,02			
PAN	33.287	0,47	1	10.411	0,16		1	1
PKPB	18.228	0,26		14.278	0,22			
PKB	11.376	0,16		37.185	0,57	1	1	1
PKS	12.271	0,17		9.601	0,15			
PBR	2.866	0,04		2.381	0,04			
PDIP	38.648	0,55	1	37.703	0,58	1	2	1
PDS	23.808	0,34		36.156	0,56			1
Partai Golkar	130.986	1,87	2	102.514	1,58	2	4	3
Partai Patriot Pancasila	27.097	0,39	1	8.204	0,13		1	
PSI	7.999	0,11		6.654	0,10			
PPD	7.585	0,11		18.483	0,28			
Partai Pelopor	21.171	0,30		12.890	0,20			
TOTAL	491.048	7,00	7	454.140		6	13	10

Jika varian tersebut dipergunakan, dapat dilihat bahwa alokasi 13 kursi DPR di Papua akan memberikan tambahan masing-masing 1 kursi kepada Partai Golkar, Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP), Partai Perhimpunan Indonesia Baru (Partai PIB), dan Partai Patriot Pancasila. Namun akibatnya, Partai Damai Sejahtera (PDS) justru akan kehilangan 1 kursi DPR yang diperoleh dari Papua.

Jadi, siapa sebenarnya yang paling diuntungkan kalau kursi DPR dari Papua didongkrak dari 10 menjadi 13 kursi?

JIKA KUOTA MINIMAL 325.000 DIHORMATI...

Provinsi Papua harus diberi catatan tersendiri. Jika Papua diberi 10 kursi DPR, kuota yang hanya 196.680 jiwa berarti melanggar ketentuan kuota minimal 325.000 penduduk untuk setiap kursi DPR.

Lantas apa jadinya kalau kuota minimal 325.000 itu diterapkan

AKAL-AKALAN DAERAH PEMILIHAN

secara kaku?

Jika perhitungan kuota itu diterapkan secara mutlak-mutlakan, Papua paling-paling hanya mendapatkan 6 kursi DPR. Hitungannya adalah $1.966.800 \text{ jiwa} : 325.000 = 6,05$. Hasilnya dibulatkan ke bawah, 6 kursi saja.

Dengan itu, perolehan kursi masing-masing partai politik menjadi sebagai berikut.

PARTAI POLITIK	JIKA JATAH PAPUA HANYA 6 KURSI				KURSI DPR 2004
	SUARA	% SUARA	PORSI KURSI	TOTAL	
PNI Marhaenisme	56.066	5,93	0,36	1	1
PBSD	9.978	1,06	0,06		
PBB	9.785	1,04	0,06		
Partai Merdeka	18.097	1,91	0,11		
PPP	14.607	1,55	0,09		
PPDK	46.086	4,88	0,29		1
Partai PIB	34.429	3,64	0,22		
PNBK	34.104	3,61	0,22		
Partai Demokrat	43.230	4,57	0,27		1
PKPI	34.649	3,67	0,22		
PPDI	10.615	1,12	0,07		
PPNUI	1.760	0,19	0,01		
PAN	43.698	4,62	0,28		1
PKPB	32.506	3,44	0,21		
PKB	48.561	5,14	0,31	1	1
PKS	21.872	2,31	0,14		
PBR	5.247	0,56	0,03		
PDIP	76.351	8,08	0,48	1	1
PDS	59.964	6,34	0,38	1	1
Partai Golkar	233.500	24,70	1,48	2	3
Partai Patriot Pancasila	35.301	3,73	0,22		
PSI	14.653	1,55	0,09		
PPD	26.068	2,76	0,17		
Partai Pelopor	34.061	3,60	0,22		
TOTAL	945.188			6	10

Partai Golkar, Partai Amanat Nasional (PAN), Partai Demokrat, serta Partai Persatuan Demokrasi Kebangsaan (PPDK) yang akan merugi.

Dari paparan di atas, terlihat bahwa upaya mendongkrak kursi DPR Papua menjadi 13 kursi ataupun pengabaian atas ketentuan kuota minimal 325.000 senantiasa "melibatkan" Partai Golkar. Kalau kursi DPR di Papua menjadi 13 kursi, Partai Golkar akan mendapatkan tambahan 1 kursi. Namun kalau saja alokasi kursi DPR untuk Papua hanya 6 kursi, Partai Golkar akan kehilangan 1 kursi.

Pada Pemilu 1999, saat Papua dan Irian Jaya Barat masih menjadi satu provinsi, Partai Golkar dengan 308.632 suara mendapatkan 5 kursi DPR.

Jika perolehan suara Partai Golkar pada Pemilu 2004 diakumulasikan antara Papua dan Irian Jaya Barat, jumlahnya tidak jauh berbeda dengan Pemilu 1999. Total suara Partai Golkar dari kedua provinsi itu adalah 304.281 suara, yaitu 233.500 dari Papua dan 70.781 dari Irian Jaya Barat.

Jika Papua mendapatkan 13 kursi DPR, Partai Golkar akan mendapatkan 4 kursi. Dengan tambahan 1 kursi dari Irian Jaya Barat, total dari kedua provinsi ujung timur Indonesia itu, Partai Golkar akan mendapatkan 5 kursi -sama dengan pada Pemilu 1999. Artinya, sekalipun perolehan suara sedikit turun dibandingkan Pemilu sebelumnya, Partai Golkar tentu berharap perolehan kursinya tidak berbeda dengan kursi DPR dari Pemilu 1999.

JIKA KETENTUAN TEGAS DITERAPKAN

"Penderitaan" penurunan alokasi kursi DPR tidak hanya akan dialami Provinsi Papua jika saja ketentuan matematis tegas diterapkan. Provinsi Kalimantan Tengah adalah salah satu contoh lainnya.

Hitungan KPU, Kalimantan Tengah mendapatkan 6 kursi DPR, kuotanya menjadi 305.364. Padahal jika mau tegas mendudukkan

prinsip "*one man one vote*", seluruh penduduk dihargai sama, kursi DPR untuk Provinsi Kalimantan Tengah yang sewajarnya hanyalah 5 kursi.

Hitungannya sebagai berikut.

$$550 \text{ kursi} \times (1.832.185 / 214.884.220) = 4,69$$

dan berdasarkan "sisa terbanyak" menjadi 5 kursi

Dengan 5 kursi, kuota Kalimantan Tengah baru 366.437. Kuota itu menjadi setara dengan provinsi tetangganya, seperti Kalimantan Timur (387.499) atau Kalimantan Barat (395.845).

Hal serupa tentu juga berlaku bagi Provinsi Kalimantan Selatan. Alokasi kursi DPR-nya tentu akan melorot menjadi 8 kursi saja.

$$550 \text{ kursi} \times (3.181.130 / 214.884.220) = 8,14$$

dan berdasarkan "sisa terbanyak" menjadi 8 kursi

Dengan 8 kursi, kuota Kalimantan Selatan masih 397.641.

Jika perhitungan dengan prinsip kesamaan itu diterapkan dengan tegas, kuota di Kalimantan hampir proporsional. Perbedaan kuota antarprovinsi hanya 31.204, yaitu antara yang terbesar 397.641 (jika Kalimantan Selatan mendapat alokasi 8 kursi DPR) dengan yang terkecil 366.437 (Kalimantan Tengah dengan 5 kursi). Selisih itu jauh lebih proporsional ketimbang hitungan KPU yang sangat "*njomplang*": perbedaan kuota mencapai 106.651 antara Kalimantan Barat yang terbesar (395.845) dengan Kalimantan Selatan yang terkecil (289.194).

Kembali ke Kalimantan Tengah, apa jadinya jika kursi DPR-nya turun dari 6 menjadi 5 kursi?

Entah kebetulan entah bukan, 1 kursi Partai Golkar akan hilang di Kalimantan Tengah.

ISU JAWA DAN LUAR JAWA

DAERAH PEMILIHAN KALIMANTAN TENGAH	KALAU 5 KURSI			KURSI DPR 2004
	PARTAI POLITIK	SUARA	PORSI KURSI	
PNI Marhaenisme	7.600	0,04		
PBSD	6.054	0,03		
PBB	26.145	0,15		
Partai Merdeka	8.586	0,05		
PPP	70.627	0,40	1	1
PPDK	11.862	0,07		
Partai PIB	5.167	0,03		
PNBK	9.880	0,06		
Partai Demokrat	66.430	0,38	1	1
PKPI	16.238	0,09		
PPDI	9.135	0,05		
PPNUI	6.190	0,04		
PAN	49.402	0,28	1	1
PKPB	12.915	0,07		
PKB	37.902	0,22		
PKS	25.137	0,14		
PBR	33.694	0,19		
PDIP	190.630	1,09	1	1
PDS	33.645	0,19		
Partai Golkar	223.498	1,28	1	2
Partai Patriot Pancasila	4.006	0,02		
PSI	6.382	0,04		
PPD	6.238	0,04		
Partai Pelopor	6.800	0,04		
TOTAL	874.163			6

Hal yang sama rupanya akan terjadi juga di Provinsi Nusa Tenggara Timur (NTT).

Dengan 13 kursi DPR, kuota NTT hanya 314.126. Jika dibandingkan dengan tetangganya, Provinsi Nusa Tenggara Barat (NTB), perbedaannya sangat timpang. NTB dengan 10 kursi DPR kuotanya menjadi 401.510.

Jika perhitungan dengan prinsip proporsionalitas penduduk tegas diterapkan, kursi NTT yang sewajarnya hanya 11 kursi.

Hitungannya:

550 kursi x (4.083.639 / 214.884.220) = 10,45
 dan berdasarkan "sisa terbanyak" menjadi 11 kursi

Jika NTT mendapat 11 kursi, kuotanya menjadi 371.239. Kuota itu menjadi cukup berimbang kala dibandingkan dengan NTB (jumlah penduduk 4.015.102 jiwa dengan 10 kursi DPR, sehingga kuota menjadi 401.510).

Lantas, apa yang akan terjadi andaikan kursi NTT hanya 11? Implikasi pertama, NTT cukup ditetapkan sebagai 1 daerah pemilihan sendiri, tidak perlu dipilah menjadi 2 daerah pemilihan seperti pada Pemilu 2004 lalu. Lantas, apa pengaruhnya pada distribusi perolehan kursi DPR? Simak saja data berikut.

DAERAH PEMILIHAN NUSA TENGGARA TIMUR						
	JIKA 11 KURSI			KURSI DPR 2004		
	SUARA	PORSI KURSI	KURSI	TOTAL KURSI NTT I DAN NTT II	NTT I	NTT II
PNI Marhaenisme	29.515	0,16				
PBSD	25.775	0,14				
PBB	24.243	0,13				
Partai Merdeka	33.496	0,18				
PPP	36.330	0,19				
PPDK	54.004	0,29				
Partai PIB	20.470	0,11				
PNBK	33.820	0,18				
Partai Demokrat	83.281	0,45	1	1		1
PKPI	78.719	0,42	1	1	1	
PPDI	71.540	0,38	1	1	1	
PPNUI	14	0,00				
PAN	29.398	0,16				
PKPB	34.374	0,18				
PKB	54.031	0,29	1			
PKS	19.827	0,11				
PBR	6.829	0,04				

PDIP	396.619	2,13	2	3	1	2
PDS	120.340	0,65	1	1		1
Partai Golkar	758.869	4,07	4	5	2	3
Partai Patriot Pancasila	33.229	0,18				
PSI	22.237	0,12				
PPD	31.018	0,17				
Partai Pelopor	51.917	0,28		1	1	
TOTAL	2.049.895	0,00	11	13	6	7

Terlihat bahwa andaikan NTT hanya mendapatkan 11 kursi DPR, Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) akan kebagian 1 kursi. Sebaliknya, Partai Pelopor justru akan kehilangan 1 kursinya yang diperoleh dari NTT. Demikian juga, Partai Golkar dan Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP) masing-masing akan kehilangan 1 kursinya.

Lagi-lagi, entah kebetulan entah tidak, di daerah pemilihan yang harga kursinya "murah", selalu saja Partai Golkar yang mendapatkan berkah. Pengecualiannya hanya di daerah pemilihan Sumatera Barat dan Kalimantan Selatan yang kuatnya di bawah ketentuan.¹⁵

Dari seluruh paparan, dapat dilihat bahwa prinsip pengedepanan luar Jawa ternyata tidak sepenuhnya klop dengan yang dibayangkan. Pada satu pulau, perbedaan kuota antarprovinsi sedemikian mencolok sebagai akibat diterapkannya ketentuan bahwa jumlah kursi DPR tidak boleh lebih sedikit ketimbang yang dialokasikan pada Pemilu 1999.

Terlihat pula bahwa jalan perjuangan Partai Golkar yang begitu kuat di luar Jawa tidak akan mudah kalau prinsip "*one man one vote*" diterapkan.

15 Karena itulah kenapa sejak jauh-jauh hari Partai Golkar terlihat paling getol mempersoalkan alokasi kursi DPR yang ditetapkan KPU? Simak saja berita *Kompas*, 24 Agustus 2003, halaman 6, "*Semua Setuju, Hanya Partai Golkar yang Keberatan*"

INKONSISTENSI DAN "REVOLUSI"

Indonesia dan Amerika Serikat sama-sama menganut sistem presidensial.

Di Indonesia, pada Pemilu Presiden-Wakil Presiden 2004 putaran kedua, pasangan Susilo Bambang Yudhoyono-M Jusuf Kalla mengalahkan pasangan Megawati Soekarnoputri-Hasyim Muzadi. Perolehan suara pasangan Yudhoyono-Kalla lebih besar, jadilah mereka pasangan Presiden-Wakil Presiden Indonesia pertama yang dipilih langsung oleh rakyat.

NO	PROVINSI	MEGAWATI-HASYIM	SBY-KALLA	SUARA SAH
1	Nanggroe Aceh Darussalam	463.769	1.561.156	2.024.925
2	Sumatera Utara	2.530.065	2.808.212	5.338.277
3	Sumatera Barat	307.196	1.585.796	1.892.992
4	Riau	680.707	1.309.245	1.989.952
5	Jambi	402.542	917.952	1.320.494
6	Sumatera Selatan	1.652.302	1.719.016	3.371.318
7	Bengkulu	275.632	444.156	719.788
8	Lampung	1.407.236	2.165.778	3.573.014
9	Kepulauan Bangka Belitung	221.715	233.454	455.169
10	Kepulauan Riau	194.933	367.374	562.307
11	DKI Jakarta	1.509.402	3.392.663	4.902.065
12	Jawa Barat	7.825.251	13.186.776	21.012.027
13	Jawa Tengah	8.409.066	8.991.744	17.400.810
14	DI Yogyakarta	777.467	1.151.043	1.928.510
15	Jawa Timur	8.217.996	12.150.901	20.368.897
16	Banten	1.728.732	2.913.659	4.642.391
17	Bali	1.246.521	755.432	2.001.953
18	Nusa Tenggara Barat	522.411	1.563.494	2.085.905
19	Nusa Tenggara Timur	1.513.008	590.459	2.103.467
20	Kalimantan Barat	963.065	962.365	1.925.430
21	Kalimantan Tengah	374.546	474.839	849.385
22	Kalimantan Selatan	399.528	1.096.637	1.496.165
23	Kalimantan Timur	482.247	856.365	1.338.612
24	Sulawesi Utara	523.903	686.688	1.210.591
25	Sulawesi Tengah	263.813	933.261	1.197.074
26	Sulawesi Selatan	565.953	3.869.361	4.435.314

27	Sulawesi Tenggara	202.705	721.792	924.497
28	Gorontalo	200.230	276.402	476.632
29	Maluku	374.437	311.269	685.706
30	Maluku Utara	170.975	277.077	448.052
31	Papua	124.760	182.481	307.241
32	Irian Jaya Barat	380.091	642.869	1.022.960
	TPS Luar Negeri	78.500	166.634	245.134
	TOTAL	44.990.704	69.266.350	114.257.054

Sekarang bandingkan dengan hasil perhitungan suara Pemilu Presiden Amerika Serikat ke-43 tahun 2000.¹⁶

AMERIKA SERIKAT	BUSH/ CHENEY	GORE/ LIEBERMAN	NADER/ LADUKE	BUCHANAN/ FOSTER	LAINNYA	JUMLAH
Perolehan Suara	50.461.080	50.994.082	2.858.843	438.760	613.051	105.365.816
<i>Electoral College</i>	271	266	0	0	0	537

Terlihat bahwa perolehan suara pasangan George W Bush-Dick Cheney lebih sedikit ketimbang Gore-Lieberman. Namun Bush-Cheney yang terpilih karena prinsip penentuan pemenang bukan berdasarkan total suara terbanyak. Penentuan pemenang didasarkan pada *electoral college* yang jumlahnya sama dengan kursi DPR-nya Amerika Serikat. Contohnya adalah negara bagian Florida yang mendapatkan 25 kursi DPR sehingga *electoral college*-nya pun 25. Dalam Pemilu Presiden mereka, yang dipergunakan adalah sistem mayoritas dengan asas "*the winner take all*".

Di Florida, Bush-Cheney dengan 2.912.790 suara hanya menang tipis ketimbang Gore-Lieberman yang mendapatkan 2.912.253

16 Die Wahl des 43. Präsidenten der USA 2000, US-Präsidentenwahl 2000, <http://www.wahlrecht.de/ausland/us-wahl.html> juga <http://de.wikipedia.org/wiki/Wahlmann>). Sementara CNN pada 18 Desember 2000 memberitakan bahwa 1 suara *electoral college* Barbara Lett Simmons dari Washington DC abstain.

suara. Namun Bush-Cheney sebagai pemenang di negara bagian itu berhak mendapatkan 25 suara *electoral college*. Sebaliknya, suara Gore-Lieberman pupus, sama sekali tidak dihitung

Asumsikan bahwa jumlah kursi DPR setiap provinsi sama dengan jumlah *electoral college* setiap negara bagian di Amerika Serikat. Kalau cara serupa diterapkan di Indonesia, untuk pemilihan Presiden-Wakil Presiden putaran pertama, hasilnya akan seperti di bawah.

Terlihat dari data di bawah, pasangan Susilo Bambang Yudhoyono-M Jusuf Kalla memenangi pemilu di 18 provinsi. Jika dihitung, ke-18 provinsi itu memiliki jatah kursi anggota DPR sebanyak 353 kursi. Dengan asumsikan bahwa jumlah kursi DPR setiap provinsi sama dengan jumlah *electoral college* setiap negara bagian di Amerika Serikat, dalam sekali putaran pemilihan saja, pasangan Yudhoyono-Kalla bisa langsung terpilih.

Namun, inilah Indonesia.

Presiden-Wakil Presiden dipilih langsung oleh rakyat. Suara pemilih langsung dihitung tanpa ada bermacam-macam "pembobotan". Tidak ada perbedaan antara suara pemilih di Jawa dengan yang di luar Jawa. Prinsipnya benar-benar "*one man one vote*".

Sebaliknya, seluruh perhitungan keterwakilan anggota DPR selalu didasari pertimbangan Jawa dengan luar Jawa, daerah berkepadatan tinggi dan berkepadatan rendah. "Harga" setiap kursi DPR menjadi tidak setara, bahkan sangat timpang perbedaannya.

Mana yang sebenarnya mau dipilih?

Mau bertahan seperti sekarang? Jadilah benar-benar, tidak terbantahkan adanya pameo seperti ini: "*one man one food*"!

ISU JAWA DAN LUAR JAWA

PROVINSI	WIRANTO-SALAHUDDIN	MEGAWATI-HASYIM	AMIEN RAIS-SISWONO	SBY-KALLA	HAMZAH HAZ-AGUM	KURSI DPR	PEROLEHAN SUARA SBY-JK ALA AMERIKA
NAD	204.534	120.226	1.195.823	519.197	88.836	13	
Sumut	934.213	2.233.777	798.790	1.523.612	105.687	29	
Sumbang	610.847	121.254	741.811	518.648	57.228	14	
Riau	504.017	460.328	397.761	677.761	44.092	11	11
Jambi	364.651	273.925	155.974	520.145	28.437	3	7
Sumsel	640.294	1.127.608	341.716	1.241.095	50.644	7	16
Bengkulu	253.986	155.657	121.483	196.057	12.480	16	
Lampung	881.715	896.581	359.285	1.430.729	58.297	4	17
Babel	82.250	179.777	58.759	165.657	11.656	17	
Kepri	81.816	153.138	128.551	224.334	9.437	3	3
DKI Jakarta	499.455	1.172.891	1.415.582	1.988.306	121.924	21	21
Jabar	5.341.526	5.095.705	3.562.173	7.100.175	810.519	90	90
Jateng	3.943.032	5.807.127	2.409.138	5.276.432	820.273	76	
DIY	334.067	557.133	558.068	576.012	28.293	8	8
Jatim	5.076.454	5.896.278	1.902.254	7.458.399	599.806	86	86
Banten	922.299	1.193.414	796.758	1.706.548	172.971	22	22
Bali	210.784	1.115.788	48.472	654.127	9.791	9	
NTB	723.484	223.204	436.073	715.838	68.382	10	
NTT	432.823	1.344.116	58.341	312.777	8.757	13	
Kalbar	415.492	821.577	185.097	477.724	113.244	10	
Kalteng	170.193	296.335	88.439	303.123	23.976	6	6
Kalsel	353.732	211.881	339.993	600.156	103.429	11	11
Kaltim	246.715	337.458	255.665	558.900	31.459	7	7
Sulut	451.663	389.135	47.309	355.436	13.380	6	
Sulteng	455.167	119.917	101.877	539.624	17.865	3	6
Sulsel	678.445	381.385	476.483	2.854.774	57.728	6	24
Sultra	361.386	108.905	74.496	398.544	11.907	24	5
Gorontalo	402.162	39.647	39.569	31.210	12.624	5	
Maluku	288.091	269.611	40.392	100.748	8.887	4	
Malut	181.373	98.459	75.404	102.353	6.272	3	
Irjabar	38.425	102.191	18.221	148.675	3.538	3	3
Papua	157.702	202.295	126.429	465.424	43.776	10	10
PPLN	43.995	62.381	36.745	95.644	14.266		
Hasil Akhir	26.286.788	31.569.104	17.392.931	39.838.184	3.569.861	550	353
PEROLEHAN SUARA TOTAL					118.656.868		
KURSI DPR							550
Perolehan Suara SBY-JK							64,18%

AKAL-AKALAN DAERAH PEMILIHAN

PADA AKHIRNYA

Masalah yang dipaparkan di bagian sebelumnya hanya menyangkut alokasi kursi dan daerah pemilihan DPR. Namun jika sudah membicarakan daerah pemilihan, "buntut" persoalan pun mesti dibahas. Salah satunya adalah daerah pemilihan DPRD Provinsi Jawa Timur yang jumlah kursinya mencapai 100 buah.

Simak saja daerah pemilihan Jawa Timur 9 (yang meliputi Bojonegoro, Tuban, Lamongan, dan Gresik) dengan Jawa Timur 10 (Bangkalan, Sampang, Pamekasan, dan Sumenep). Komisi Pemilihan Umum mengalokasikan 12 kursi DPRD ke daerah pemilihan Jawa Timur 9 dan 10 kursi ke Jawa Timur 10.

DP	KABUPATEN/KOTA	PENDUDUK ¹	PENDUDUK GABUNGAN	KURSI DPRD 2004 VERSI KPU	KUOTA DPRD 2004 VERSI KPU
1	Sidoarjo	1.682.278	4.342.659	12	361.888
	Kota Surabaya	2.660.381			
2	Probolinggo	1.036.262	2.832.960	8	354.120
	Pasuruan	1.419.716			

1 Data dikutip dari Daerah Pemilihan Anggota DPRD Kabupaten/Kota, Lampiran III. 1-38, Keputusan KPU Nomor 655 Tahun 2003, 20 November 2003, Peta Daerah Pemilihan, www.kpu.go.id

AKAL-AKALAN DAERAH PEMILIHAN

	Kota Probolinggo	200.252			
	Kota Pasuruan	176.730			
3	Banyuwangi	1.539.948	2.869.661	8	358.708
	Bondowoso	708.646			
	Situbondo	621.067			
4	Lumajang	999.533	3.231.326	9	359.036
	Jember	2.231.793			
5	Malang	2.338.865	3.283.688	9	364.854
	Kota Malang	767.567			
	Kota Batu	177.256			
6	Tulungagung	960.067	3.921.010	11	356.455
	Blitar	1.110.726			
	Kediri	1.474.840			
	Kota Kediri	252.033			
	Kota Blitar	123.344			
7	Pacitan	538.392	3.539.496	10	353.950
	Ponorogo	869.359			
	Trenggalek	671.046			
	Magetan	620.750			
	Ngawi	839.949			
8	Kota Mojokerto	111.999	4.107.599	11	373.418
	Mojokerto	968.502			
	Jombang	1.172.439			
	Nganjuk	1.028.260			
	Madiun	656.918			
	Kota Madiun	169.481			
9	Bojonegoro	1.212.700	4.585.500	12	382.125
	Tuban	1.077.088			
	Lamongan	1.235.890			
	Gresik	1.059.822			
10	Bangkalan	886.077	3.492.131	10	349.213
	Sampang	833.640			

	Pamekasan	740.154			
	Sumenep	1.032.260			
	TOTAL	36.206.030	36.206.030	100	362.060²

Alokasi tersebut patut dipertanyakan.

Seharusnya daerah pemilihan Jawa Timur 9 mendapatkan 13 kursi, sedangkan Jawa Timur 10 mendapatkan 9 kursi saja. Artinya secara "diam-diam" KPU telah mencomot 1 kursi dari daerah pemilihan Jawa Timur 9 dan dihibahkan ke Jawa Timur 10.

Simak saja hitungan berikut.

DP	KABUPATEN/KOTA	PENDUDUK ³	PENDUDUK GABUNGAN	PORSI KURSI DPRD 2004	KURSI I	SISA KURSI	KURSI DPRD 2004	KUOTA	KURSI DPRD 2004 VERSI KPU
1	Sidoarjo	1.682.278	4.342.659	11,99	11,00	0,99	12	361.888	12
	Kota Surabaya	2.660.381							
2	Probolinggo	1.036.262	2.832.960	7,82	7,00	0,82	8	354.120	8
	Pasuruan	1.419.716							
	Kota Probolinggo	200.252							
	Kota Pasuruan	176.730							
3	Banyuwangi	1.539.948	2.869.661	7,93	7,00	0,93	8	358.708	8
	Bondowoso	708.646							
	Situbondo	621.067							
4	Lumajang	999.533	3.231.326	8,92	8,00	0,92	9	359.036	9
	Jember	2.231.793							

2 Kuota KPU 362.060,60 berdasarkan Daerah Pemilihan Anggota DPRD Provinsi, Lampiran III.15 Keputusan KPU Nomor 655 Tahun 2003, 20 November 2003

3 Data dikutip dari Daerah Pemilihan Anggota DPRD Kabupaten/Kota, Lampiran III. 1-38, Keputusan KPU Nomor 655 Tahun 2003, 20 November 2003, Peta Daerah Pemilihan, www.kpu.go.id

AKAL-AKALAN DAERAH PEMILIHAN

5	Malang	2.338.865	3.283.688	9,07	9,00	0,07	9	364.854	9
	Kota Malang	767.567							
	Kota Batu	177.256							
6	Tulungagung	960.067	3.921.010	10,83	10,00	0,83	11	356.455	11
	Blitar	1.110.726							
	Kediri	1.474.840							
	Kota Kediri	252.033							
	Kota Blitar	123.344							
7	Pacitan	538.392	3.539.496	9,78	9,00	0,78	10	353.950	10
	Ponorogo	869.359							
	Trenggalek	671.046							
	Magetan	620.750							
	Ngawi	839.949							
8	Kota Mojokerto	111.999	4.107.599	11,35	11,00	0,35	11	373.418	11
	Mojokerto	968.502							
	Jombang	1.172.439							
	Nganjuk	1.028.260							
	Madiun	656.918							
	Kota Madiun	169.481							
9	Bojonegoro	1.212.700	4.585.500	12,67	12,00	0,67	13	352.731	12
	Tuban	1.077.088							
	Lamongan	1.235.890							
	Gresik	1.059.822							
10	Bangkalan	886.077	3.492.131	9,65	9,00	0,65	9	388.015	10
	Sampang	833.640							
	Pamekasan	740.154							
	Sumenep	1.032.260							
TOTAL		36.206.030	36.206.030	100,00	93		100	362.060	100

Kenapa bisa seperti itu?

Jika daerah pemilihan Jawa Timur 9 memperebutkan 13 kursi DPRD, KPU harus membagi daerah pemilihan itu menjadi 2. Jika daerah pemilihan itu harus dibagi menjadi 2 daerah pemilihan, artinya tidak

klop dengan daerah pemilihan anggota DPR. Ada kesan memang, daerah pemilihan Jawa Timur 9 untuk DPRD Provinsi Jawa Timur dipaksakan sama dengan daerah pemilihan Jawa Timur IX untuk DPR.

Dengan ditransfernya 1 kursi dari daerah pemilihan Jawa Timur 9 ke Jawa Timur 10, berdasarkan perhitungan, yang dirugikan adalah Partai Kebangkitan Bangsa (PKB). Maklum saja, itu bisa terjadi karena daerah pemilihan Jawa Timur 9 merupakan basis massa PKB.

Daerah pemilihan DPRD Provinsi Jawa Timur merupakan salah satu persoalan tersembunyi di balik penyelenggaraan Pemilu 2004. Sangat besar kemungkinan masalah serupa juga terjadi dalam penentuan daerah pemilihan anggota DPRD kabupaten/kota.

Salah satu contoh yang sempat ditemukan saat penelusuran adalah daerah pemilihan DPRD Kota Probolinggo. Kota Probolinggo terbagi atas 3 kecamatan. Jika dikaitkan dengan pemetaan daerah pemilihan, kondisi itu ideal karena daerah pemilihan dapat disesuaikan dengan daerah administratif. Namun di sana ada perbedaan mencolok jumlah penduduk satu kecamatan dengan kecamatan lainnya.

KPU mengalokasikan kursi DPRD Kota Probolinggo sebagai berikut: masing-masing 9 kursi untuk Probolinggo 1 dan Probolinggo 2 serta 12 kursi untuk Probolinggo 3. Akibatnya Probolinggo 3 memiliki kuota kursi hampir dua kali lipat dibandingkan Probolinggo 2.

DAERAH PEMILIHAN	KECAMATAN	PENDUDUK ⁴	KURSI KPU ⁵	KUOTA (PENDUDUK:KURSI)
Kota Probolinggo 1	Kademangan	47.957	9	5.329
Kota Probolinggo 2	Wonoasih	43.617	9	4.846
Kota Probolinggo 3	Mayangan	108.678	12	9.057
TOTAL		200.252	30	6.675

4 Data berdasarkan hasil Pendaftaran Pemilih dan Pendataan Penduduk Berkelanjutan (P4B) Agustus 2003

5 Berdasarkan Lampiran III.33 Keputusan Komisi Pemilihan Umum Nomor 655 Tahun 2003 tanggal 20 November 2003. Tidak ada perbedaan antara hasil P4B Agustus 2003 dengan alokasi final 20 November 2003.

Kalau mau tegas, alokasi kursi versi KPU itu keliru. Semestinya Probolinggo 1 dan Probolinggo 2 masing-masing hanya memperoleh 7 kursi. Sementara 16 kursi diperuntukkan bagi Probolinggo 3—sekalipun konsekuensinya ini melanggar ketentuan bahwa setiap daerah pemilihan berkursi antara 3-12 kursi. Namun dengan proporsi kursi seperti itu, kuota kursi di ketiga daerah pemilihan menjadi lebih merata.

DAERAH PEMILIHAN	KECAMATAN	PENDUDUK ⁶	PORSI KURSI	TOTAL KURSI "SEHARUSNYA"	KUOTA	KURSI KPU ⁷	KUOTA
Kota Probolinggo 1	Kademangan	47.957	7,18	7	6.851	9	5.329
Kota Probolinggo 2	Wonoasih	43.617	6,53	7	6.231	9	4.846
Kota Probolinggo 3	Mayangan	108.678	16,28	16	6.792	12	9.057
TOTAL		200.252		30		30	6.675

Kembali ke Probolinggo 3 dengan kondisi "seharusnya" mendapatkan 16 kursi DPRD Kota Probolinggo. Problemnya adalah ketentuan dalam UU 12/2003 mengenai Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD menyatakan bahwa daerah pemilihan maksimal memperebutkan 12 kursi. Namun untuk membagi menjadi 2 daerah pemilihan juga dihadap kendala ketentuan bahwa daerah pemilihan anggota DPRD kabupaten/kota adalah kecamatan atau gabungan kecamatan. Tidak boleh kecamatan dibagi-bagi lagi menjadi beberapa daerah pemilihan anggota DPRD kabupaten/kota.

6 Data berdasarkan Pendaftaran Pemilih dan Pendataan Penduduk Berkelanjutan (P4B) Agustus 2003

7 Berdasarkan Lampiran III.33 Keputusan Komisi Pemilihan Umum Nomor 655 Tahun 2003 tanggal 20 November 2003. Tidak ada perbedaan antara P4B Agustus 2003 dengan alokasi final 20 November 2003.

Telisisik punya telisisik, alokasi kursi DPRD kabupaten/kota yang bermasalah itu juga bisa ditemukan umpamanya di Kabupaten Simalungun (Provinsi Sumatera Utara), Kabupaten Sarolangun (Jambi), Kabupaten Bengkulu Utara (Bengkulu), Kabupaten Karimun (Kepulauan Riau), Kota Padang (Sumatera Barat), Kabupaten Lahat (Sumatera Selatan), Kabupaten Purwakarta (Jawa Barat), Kabupaten Madiun (Jawa Timur), Kabupaten Muko Muko (Bengkulu), Kabupaten Berau (Kalimantan Timur), Kabupaten Nunukan (Kalimantan Timur), dan Kota Samarinda (Kalimantan Timur). Di tingkat daerah pemilihan anggota DPRD provinsi, kasus serupa ditemukan di Provinsi Nusa Tenggara Timur.

Semakin jelas bahwa problem daerah pemilihan yang dihadapi bukan hanya di tingkat nasional. Masalah lebih rumit (antara lain karena kurang diperhatikan) juga ditemukan di tingkat provinsi dan kabupaten/kota.

Jadi, siapa bilang waktu yang tersisa masih sedemikian panjangnya?

Jangan-jangan memang tiga tahun tidak akan cukup....

AKAL-AKALAN DAERAH PEMILIHAN

LAMPIRAN

LAMPIRAN 1

TAHAPAN ALOKASI DPR UNTUK SETIAP PROVINSI¹

I. PERSANDINGAN DENGAN KURSI DPR PEMILU 1999

- a. Dipersandingkan alokasi kursi DPR untuk masing-masing provinsi dengan jumlah penduduk masing-masing provinsi hasil P4B. Dengan catatan bahwa alokasi kursi untuk Provinsi Induk dikurangi untuk Provinsi Pemekaran sebanyak 3 kursi. Misalnya Sumatera Selatan (1999) sebanyak 15 kursi, maka dalam persandingan adalah 3 kursi untuk Bangka Belitung dan 12 kursi untuk Sumatera Selatan (2004). Jawa Barat (1999) sebanyak 82 kursi, maka persandingannya adalah 3 kursi untuk

1 Penjelasan resmi yang disampaikan anggota KPU Anas Urbaningrum, Kamis (21/8/2003) saat penyampaian penetapan alokasi kursi DPR per provinsi. Data alokasi itu kemudian berubah dengan "penggeseran" 1 kursi DPR dari Nusa Tenggara Barat (NTB) ke Maluku karena ada data baru mengenai jumlah penduduk Maluku: dari 1.220.800 jiwa menjadi 1.277.414 jiwa.

- Banten dan 79 kursi untuk Jawa Barat. Begitu pula untuk Maluku dan Maluku Utara, Sulawesi Utara dan Gorontalo, Riau dan Kepulauan Riau, serta Papua dan Irian Jaya Barat.
- b. Kemudian dicari kuota kursi DPR untuk masing-masing provinsi berdasarkan alokasi untuk pemilu 1999 dan data jumlah penduduk hasil P4B.
 - c. Maka akan didapatkan data: 3 kategori.
 - d. Kategori pertama adalah provinsi dengan kuota kursi melebihi batas maksimal yang diatur UU (425.000), sebanyak 15 provinsi, yakni: Sumut, Riau, Jambi, Sumsel, Lampung, DKI Jakarta, Jabar, Banten, Jateng, DIY, Jatim, NTB, Kalbar, Sulut dan Sulteng. Terhadap 15 provinsi ini, proses lanjutan harus mengarah pada penambahan jumlah kursi sehingga kuota kursinya tidak melewati batas maksimal sebagaimana ditetapkan oleh UU Pemilu.
 - e. Kategori kedua adalah provinsi yang kuota kursinya tidak melebihi 425 ribu dan tidak kurang dari 325 ribu, sebanyak 9 provinsi, yakni: NAD, Bengkulu, Babel, Bali, Kaltim, Sulsel, Maluku, Sultra dan KEPULAUAN RIAU. Terhadap 9 provinsi ini bisa langsung ditetapkan jatah kursinya. Catatan: Babel dan KEPULAUAN RIAU adalah provinsi baru yang dijamin minimal 3 kursi DPR (sebagaimana dimaksud pada penjelasan pasal 48 ayat 1, huruf c), tetapi secara jumlah penduduk juga memenuhi kuota minimal 325 ribu (sebagaimana menjadi ketentuan penjelasan pasal 48 ayat 1, huruf a).
 - f. Kategori ketiga adalah provinsi yang kuota kursinya kurang dari batas minimal 325 ribu, sebanyak 8 provinsi, yakni tiga provinsi baru (Maluku Utara, Gorontalo, IRJA BARAT), Sumbar, NTT, Kalteng, Kalsel dan Papua. Terhadap 8 provinsi ini, jatah kursi sudah bisa ditetapkan karena: tiga provinsi baru dijamin minimal 3 kursi (penjelasan pasal 48 ayat 1, huruf c) dan 5

provinsi dijamin minimal sama dengan jatah kursi pemilu 1999 (penjelasan pasal 48 ayat 1, huruf b).

II. PENETAPAN ALOKASI KURSI YANG SUDAH PASTI.

- a. Provinsi dengan kategori kedua (9 provinsi) dan kategori ketiga (8 provinsi), yakni sebanyak 17 provinsi ditetapkan alokasi kursinya.
- b. Jika dijumlah, maka jumlah kursi keseluruhan untuk 17 provinsi tersebut adalah 134 kursi, termasuk dengan kuota kursinya masing-masing.
- c. Oleh karena jumlah provinsi keseluruhan adalah 32 provinsi, berarti masih ada 15 provinsi (kategori pertama) yang alokasi kursinya belum bisa dialokasikan dengan pasti, karena kuotanya melebihi batas maksimal 425 ribu.
- d. UU Nomor 12 Tahun 2003, Pasal 47 menetapkan bahwa jumlah kursi DPR sebanyak 550. Karena untuk 17 provinsi sudah dialokasikan sebanyak 134 kursi, maka jumlah kursi untuk 15 provinsi tersebut adalah $(550-134) = 416$ kursi.

III. MENCARI ALOKASI KURSI MINIMAL DAN MAKSIMAL

- a. Dari hasil tahapan kedua tampak bahwa jumlah kursi yang belum dialokasikan adalah sebanyak 416 kursi, untuk 15 provinsi.
- b. Masing-masing jumlah penduduk provinsi dibagi dengan kuota minimal (325 ribu) dan kuota maksimal (425 ribu), sehingga bisa didapatkan alokasi kursi maksimal dan alokasi kursi minimal untuk masing-masing provinsi. Alokasi kursi maksimal didapatkan dari jumlah penduduk provinsi dibagi dengan kuota minimal. Sedangkan alokasi kursi minimal didapatkan dari jumlah penduduk provinsi dibagi dengan kuota maksimal.

- c. Jika memakai pola kuota minimal (325 ribu), maka untuk 15 provinsi tersebut dibutuhkan sebanyak 528,86 kursi (529 kursi).
- d. Jika memakai pola kuota maksimal (425 ribu), maka untuk 15 provinsi tersebut dibutuhkan sebanyak 404,12 kursi (405 kursi).
- e. Harap diingat bahwa jumlah kursi yang belum dialokasikan adalah 416 kursi. Oleh karena itu, tidak mungkin menggunakan pola kuota minimal (dan alokasi maksimal) yang harus menyediakan 529 kursi.

IV.A. ALOKASI UNTUK PROVINSI DI JAWA

- a. Untuk sekedar memudahkan proses alokasi, maka provinsi-provinsi di Jawa (6 provinsi) didahulukan dalam alokasi kursinya dengan kuota maksimal (425 ribu). Dari hasil alokasi dengan kuota maksimal, setelah dibulatkan ke atas, maka didapatkan total jumlah kursi sebanyak 303 kursi, dengan perincian sebagai berikut : DKI 21, Jabar 90, Jateng 76, DIY 8, Jatim 86 dan Banten 22. Mengapa harus dibulatkan ke atas? Karena jika dibulatkan ke bawah, hasilnya pasti akan melebihi kuota maksimal (425 ribu), sehingga tidak sesuai dengan penjelasan pasal 48 ayat 1, huruf a. Sebaliknya, jika dibulatkan ke atas, hasilnya memenuhi ketentuan penjelasan pasal 48 ayat 1, huruf a.
- b. Oleh karena itu, alokasi kursi untuk 6 provinsi tersebut, sebanyak 303 kursi, bisa ditetapkan.
- c. Setelah alokasi kursi 6 provinsi di Jawa ditetapkan dengan jumlah keseluruhan sebanyak 303 kursi, maka jumlah kursi yang belum dialokasikan adalah sebanyak $(416-303) = 113$ kursi.
- d. Jumlah 113 kursi tersebut adalah kursi yang harus dialokasikan untuk 9 provinsi yang belum mendapatkan alokasi. Jumlah 9 provinsi adalah 15 provinsi dikurangi oleh 6 provinsi di Jawa.

- e. Sekedar catatan: provinsi-provinsi di Jawa bisa dianggap sebagai yang kepadatan penduduknya tinggi. Meskipun demikian tidak mutlak pengaruhnya dalam alokasi kursi untuk 9 provinsi yang lainnya.

IV.B PENETAPAN ALOKASI KURSI YANG BELUM TERBAGI

- a. Dari tahapan sebelumnya sudah didapatkan data bahwa jumlah kursi yang belum dialokasikan adalah sebanyak 113 kursi, untuk 9 provinsi.
- b. Seperti diketahui, pada tahap Ketiga, sudah dilakukan pola alokasi dengan kuota minimal dan maksimal.
- c. Proses yang sama diulangi lagi untuk 9 provinsi ini, disamping dicari pola Rataan (Median) sekedar untuk "gambaran bandingan".
- d. Jika diterapkan pola kuota minimal (325 ribu), maka keseluruhan kursi yang harus dialokasikan adalah sebanyak 137,42 (138) kursi.
- e. Jika diterapkan pola kuota maksimal (425 ribu), maka keseluruhan kursi yang dibutuhkan adalah 105,09 (106) kursi.
- f. Jika dirata-rata (sekedar pembanding) adalah 121,25 (122) kursi.
- g. Oleh karena jumlah kursi yang belum dialokasikan tidak sebanyak yang dibutuhkan oleh pola kuota minimal, yakni membutuhkan 138 kursi, padahal kursi yang belum dialokasikan hanya sebanyak 113 kursi, maka kepada 9 provinsi tersebut dilakukan alokasi kursi dengan rentang kuota minimal 325 ribu dan kuota maksimal 425 ribu, dengan catatan bahwa masing-masing provinsi tidak akan kurang dari jatah kursi minimal yang didapatkan dari pola pembagian dengan kuota maksimal (425 ribu).
- h. Hasilnya adalah alokasi kursi kepada 9 provinsi dengan kuota

yang tidak melewati batas minimal 325 ribu dan batas maksimal 425 ribu (memenuhi ketentuan penjelasan pasal 48 ayat 1, huruf a).

- i. Dengan cara tersebut, maka ditemukan POLA ALOKASI KURSI yang memenuhi ketentuan UU Nomor 12 Tahun 2003. Yaitu Pasal 47 tentang jumlah kursi DPR sebanyak 550 dan Pasal 48 ayat 1 dan penjelasannya (huruf a, b dan c) tentang alokasi kursi DPR untuk setiap provinsi ditetapkan berdasarkan jumlah penduduk dengan memperhatikan perimbangan yang wajar.

TENTANG PENULIS

PIPIT R KARTAWIDJAJA



Lahir di Bandung, 30 Agustus 1949. Sejak 1971 hingga kini menetap di Berlin. Sejak Mei 1992 menjadi pegawai di Lembaga Negara untuk Struktur Ketenagakerjaan dan Pasar Kerja (Landesagentur fuer Struktur und Arbeit) -salah satu lembaga di bawah

Kementerian Negara Tenaga Kerja, Masalah Sosial, Kesehatan, dan Perempuan pada negara bagian Brandenburg. Kini juga menjadi anggota presidium Watch Indonesia Berlin

Datang ke Jerman (Barat) 1971 dan setahun kemudian mulai menjalani kuliah di jurusan elektronika Technische Universitaet Berlin. Sejak 1977 sampai 1990 malang-melintang di organisasi Perhimpunan Pelajar Indonesia di Jerman Barat -yang antara lain menyebabkan paspornya sempat dicabut pemerintah Indonesia pada 1987 karena kritik kerasnya atas situasi politik-pemerintahan. Paspornya baru dikembalikan setelah reformasi 1998. Selama di Eropa, sempat pula mengasuh Yayasan Dialog Nusantara di Amsterdam.

Pipit terhitung sangat produktif menulis buku mengenai pemilihan umum, seperti *Alokasi Kursi: Kadar Keterwakilan Penduduk dan Pemilih* (2000), *Matematika Pemilu* (2004), dan *Catatan atas Pemilu Legislatif 2004* (2004). Bersama Mulyana W Kusumah juga menghasilkan buku *Sistem Pemilu dan Pemilihan Presiden* (2002), *Kisah Mini Sistem Kepartaian* (2003), dan *Pemilihan Kepala Daerah secara Langsung: Kasus Indonesia dan Studi Perbandingan* (2005). Pipit juga menulis kisah *Bharatayudha Negeri Antah Berantah* (1993), *Demokrasi Sosial dalam Paradigma Cerita Silat* (2000), dan *Otobiografi Sengkuni* (2006).

SIDIK PRAMONO



Lahir di Sukoharjo (Jawa Tengah) dan menamatkan pendidikan di Jurusan Teknik Pertambangan Institut Teknologi Bandung. Masuk sebagai wartawan Harian *Kompas* sejak Maret 2001 dan diangkat menjadi karyawan tetap setahun kemudian. Sempat ditempatkan di Makassar (Sulawesi Selatan) dan Palu (Sulawesi Tengah). Per Februari 2003 ditarik kembali ke Jakarta dan ditugaskan sebagai wartawan politik.



LATAR BELAKANG

Demokrasi memang bukan satu tatanan yang sempurna untuk mengatur kehidupan manusia. Namun sejarah di manapun membuktikan, bahwa demokrasi sebagai model kehidupan memiliki peluang paling kecil dalam menistakan kemanusiaan. Oleh karena itu, meskipun dalam berbagai dokumentasi negara tidak banyak ditemukan kata demokrasi, para pendiri negara sejak zaman pergerakan berusaha keras menerapkan prinsip-prinsip negara demokrasi bagi Indonesia.

Tiada negara demokrasi tanpa pemilihan umum (pemilu), sebab pemilu merupakan instrumen pokok dalam menerapkan prinsip-prinsip demokrasi. Sesungguhnya, pemilu tidak saja sebagai arena untuk mengekspresikan kebebasan rakyat dalam memilih pemimpinnya, tetapi juga arena untuk menilai dan menghukum para pemimpin yang tampil di hadapan rakyat. Namun pengalaman di berbagai tempat dan negara menunjukkan bahwa pelaksanaan pemilu seringkali hanya berupa kegiatan prosedural politik belaka,

sehingga proses dan hasilnya menyimpang dari tujuan pemilu sekaligus mencederai nilai-nilai demokrasi.

Kenyataan tersebut mengharuskan dilakukannya usaha yang tak henti untuk membangun dan memperbaiki sistem pemilu yang fair, yakni pemilu yang mampu menampung kebebasan rakyat dan menjaga kedaulatan rakyat. Para penyelenggara pemilu dituntut memahami filosofi pemilu, memiliki pengetahuan dan ketrampilan teknis penyelenggaraan pemilu, serta konsisten menjalankan peraturan pemilu, agar proses pemilu berjalan sesuai dengan tujuannya. Selanjutnya, hasil pemilu, yakni para pemimpin yang terpilih, perlu didorong dan diberdayakan terus menerus agar dapat menjalankan fungsinya secara maksimal; mereka juga perlu dikontrol agar tidak meyalahgunakan kedaulatan rakyat yang diberikan kepadanya.

Menyadari bahwa kondisi-kondisi tersebut membutuhkan partisipasi setiap warga negara, maka para mantan Pengawas Pemilu 2004 berhimpun dalam wadah yang bernama Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi, disingkat Perludem agar dapat secara efektif terlibat dalam proses membangun negara demokrasi dan melaksanakan pemilu yang fair. Nilai-nilai moral pengawas pemilu yang tertanan selama menjalankan tugas-tugas pengawasan pemilu, serta pengetahuan dan ketrampilan tentang pelaksanaan dan pengawasan pemilu, merupakan modal bagi Perludem untuk memaksimalkan partisipasinya.

VISI

Terwujudnya negara demokrasi dan terselenggarakannya pemilu yang mampu menampung kebebasan rakyat dan menjaga kedaulatan rakyat.

MISI

1. Membangun sistem pemilu legislatif, pemilu presiden dan pemilihan kepala daerah (pilkada) yang sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi.
2. Meningkatkan kapasitas penyelenggara pemilu/pil-

kada agar memahami filosofi tujuan pemilu/pilkada, serta memiliki pengetahuan dan ketrampilan teknis penyelenggaraan pemilu/pilkada.

3. Memantau pelaksanaan pemilu/pilkada agar tetap sesuai dengan peraturan yang telah ditetapkan.
4. Meningkatkan kapasitas anggota legislatif yang terpilih agar bisa memaksimalkan perannya sebagai wakil rakyat.

KEGIATAN

1. Pengkajian: mengkaji peraturan, mekanisme dan prosedur pemilu/pilkada; mengkaji pelaksanaan pemilu/pilkada; memetakan kekuatan dan kelemahan peraturan pemilu/pilkada; menggambarkan kelebihan dan kekurangan pelaksanaan pemilu/pilkada; mengajukan rekomendasi perbaikan sistem dan peraturan pemilu/pilkada; dll.
2. Pelatihan: meningkatkan pemahaman para stakeholder pemilu/pilkada tentang filosofi pemilu/pilkada; meningkatkan pemahaman tokoh masyarakat tentang pentingnya partisipasi masyarakat dalam pemilu/pilkada; meningkatkan pengetahuan dan ketrampilan petugas-petugas pemilu/pilkada; meningkatkan pengetahuan dan ketrampilan para pemantau pemilu/pilkada; dll.
3. Pemantauan: memonitor pelaksanaan pemilu/pilkada; mengontrol dan mengingatkan penyelenggara pemilu/pilkada agar bekerja sesuai dengan peraturan yang ada; mencatat dan mendokumentasikan kasus-kasus pelanggaran dan sengketa pemilu/pilkada; menyampaikan pelaku-pelaku kecurangan dan pelanggaran pemilu/pilkada kepada pihak yang berkompeten; dll.

KEPENGURUSAN

Dewan Pengarah:

Prof. Dr. Komaruddin Hidayat

HM. Rozy Munir

Pdt. Saut Hamonangan Sirait, MTh

Prof. Ir. Qazuini, MSc

Ramdlon Naning, MH

Marudut Hasugian, MH

Dewan Pelaksana:

Ketua : Didik Supriyanto
Wakil Ketua : Topo Santoso, MH
Sekretaris : Nur Hidayat Sardini, MM
Bendahara : Siti Noordjannah, MM

Bidang Pengkajian

Koordinator : Dr. Aswanto, MH
Anggota : Aminuddin Kasim, MH
Nurkholis
KH. Ali Abdurrahman, MH

Bidang Pelatihan

Koordinator : A.R. Muzamil
Anggota : Andi Nurpati
Arief Rachman
Muhammad Nadjib

Bidang Pemantauan

Koordinator : Muhammad Muchdar, MH
Anggota : Aldri Frinaldi
I Made Wena
Sekretaris Eksekutif : Rahmi Sosiawaty

ANGGOTA DAN STRUKTUR

Para mantan Pengawas Pemilu 2004 secara sukarela mendaftarkan diri menjadi anggota Perludem. Basis keanggotaan Perludem berada di kabupaten/kota, yang kemudian dikoordinasikan pada setiap provinsi. Dengan demikian struktur organisasi Perludem terdiri dari Perludem Nasional, Perludem Provinsi dan Perludem Kabupaten/Kota yang masing-masing memiliki kepengurusan.

SEKRETARIAT

Gedung Fuyinto Sentra Mampang Lantai. 3,
Jl. Mampang Prapatan Raya No. 28, Jakarta 12790
Telp : 021-79191279
Fax : 021-79183561
Email : surat@perludem.org
Situs : www.perludem.org

Membicarakan pemilu sering berputar-putar pada soal sistem pemilihan: distrik atau proposional. Padahal aspek teknis justru paling menentukan soal berapa kursi yang akan diraih partai peserta pemilu. Tentang penetapan daerah pemilihan misalnya; jika besaran kursi setiap daerah pemilihan dibikin kecil, maka partai kecil takkan mendapatkan apa-apa, sebaliknya partai besar kian jaya. Jika pemetaan daerah pemilihan dibikin membujur, hasilnya akan berbeda bila dibikin melintang.



Tidak heran bila di banyak negara, kontroversi pengaturan pemilu bukan pada masalah sistem pemilihan, tetapi pada soal daerah pemilihan. Sebab, siapapun paham bahwa penetapan daerah pemilihan merupakan penentu awal bandul kemenangan. Buku ini menggambarkan secara jelas tentang hal itu. Jika beberapa variabel daerah pemilihan diutak-atik (sebagaimana dimungkinkan oleh UU No. 12/2003), maka hasil Pemilu Legislatif 2004 akan berbeda dari yang telah ditetapkan KPU.

Jelas, keputusan KPU tentang daerah pemilihan telah menguntungkan partai tertentu, dan merugikan partai partai yang lain. Partai mana yang beruntung meraih kursi, dan partai mana yang buntung, buku ini menggambarkan dengan jelas. Inilah pelajaran penting buat pengurus partai dan penyelenggara pemilu!

I SBN 978979993-4-5



9 789789 799930



021-79191279



021-79183561



021-30144167