

Pergeseran dan Disproporsionalitas Suara dalam Pemilu DPRD Kabupaten Demak 2004-2019

Joko J. Prihatmoko*¹

¹ Program Studi Ilmu Politik, Universitas Wahid Hasyim, Semarang, Indonesia

Info Artikel

Article History

Disubmit 15 October 2022

Diterima 20 Mei 2023

Diterbitkan 29 Mei 2023

Kata Kunci

sistem pemilu;
disproporsionalitas;
representasi;
elemen teknis

Abstrak

Pergeseran suara menjadi hal yang wajar terjadi pada pada pemilu. Selain karena dinamika perubahan masyarakat, perubahan elemen-elemen teknis pemilu berpengaruh terhadap hasil pemilu. Dalam system pemilu proporsional, idealnya keterwakilan atau representasi hasil pemilu juga proporsional, yakni ketika perolehan suara partai atau calon sama dengan perolehan kursi di lembaga perwakilan. Keseimbangan ini menunjukkan tingkat disproporsionalitas atau sebaliknya proporsionalitas suara dalam pemilu. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui disproporsionalitas hasil pemilu seiring terjadinya perubahan elemen-elemen teknis dan pergeseran suara partai pada empat Pemilu DPRD di Kabupaten Demak (2004, 2009, 2014, dan 2019). Dari penelitian diketahui bahwa konsep representasi tetap menjadi problematik pada dapil menengah besar. Tidak ada jaminan yang mengonfirmasi bahwa dapil menengah besar mendorong tingkat proporsionalitas suara dan hasil pemilu. Dapil menengah besar juga tidak mempengaruhi tinggi-rendahnya indek disproporsionalitas. Indek disproporsionalitas menunjukkan derajat disproporsionalitas suara dalam suatu sistem pemilu. Sebaliknya, disproporsionalitas suara menimbulkan persoalan keadilan, yaitu apakah suara pemilih mendapatkan perlakuan sama.

Abstract

Shifts in voter preferences have become a common occurrence in elections. Apart from the dynamics of societal changes, changes in the technical elements of elections also influence the election outcomes. In a proportional electoral system, ideally, the representation of the election results should be proportional, meaning that the party's or candidate's vote share is equal to the number of seats obtained in the representative body. This balance indicates the level of disproportionality or, conversely, proportionality of votes in the election. This research aims to determine the disproportionality of election results in relation to changes in technical elements and shifts in party preferences in four regional legislative elections in Demak Regency (2004, 2009, 2014, and 2019). The research reveals that the concept of representation remains problematic in large middle constituencies. There is no guarantee that large middle constituencies promote proportional vote shares and election outcomes. Large middle constituencies also do not affect the level of disproportionality. The index of disproportionality indicates the degree of vote disproportionality in an electoral system. Conversely, vote disproportionality raises issues of fairness, namely whether voters' voices receive equal treatment.

PENDAHULUAN

Seperti daerah-daerah di Indonesia, sejak reformasi telah digelar lima kali pemilihan umum Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) di Kabupaten Demak. Dalam empat pemilu terakhir (2004, 2009, 2014, dan 2019), dilakukan perubahan teknis penyelenggaraan pemilu. Demikian pula terjadi perubahan suara atau dukungan pada partai politik. Perubahan tersebut dipengaruhi diantaranya oleh

isu-isu politik dan penerapan elemen-elemen teknis pemilu, yang mendorong perubahan preferensi pemilih.

Dibandingkan pemilu-pemilu sebelumnya, empat pemilu DPRD Kabupaten Demak (selanjutnya: DPRD Demak) terakhir memiliki kompleksitas yang berbeda. Pada prinsipnya, pemilu menggunakan sistem proporsional, yang ditunjukkan antara lain dengan teknis penyuaan atau pemberian suara, metode konversi suara menjadi kursi, dan besaran daerah pemilihan (*district magnitude*). Perubahan-perubahan terhadap elemen teknis itu menimbulkan dinamika tersendiri.

Besaran dapil tidak berubah dalam empat pemilu. Mulai Pemilu 2004, Peraturan Komisi Pemilihan Umum

* E-mail: jokopri_smg@yao.com

Address: Perum Pondok Ngaliyan Asri K.14, Ngaliyan, Semarang, Jawa Tengah, Indonesia

(KPU) membatasi kursi yang diperebutkan berkisar antara 3-12 kursi di setiap dapil. Akibatnya, lingkup dapil tak lagi menempatkan wilayah kabupaten secara otomatis menjadi satu dapil. Lingkup dapil pemilu DPRD Kabupaten Demak berupa gabungan wilayah kecamatan. Penyusunan atau penggabungan membuka peluang munculnya '*partisan gerrymandering*' yang potensial menguntungkan atau merugikan partai tertentu. Selain itu, membagi-bagi wilayah kabupaten ke dalam beberapa dapil, gabungan kecamatan, menjadikan peluang terjadinya disproporsionalitas suara menjadi semakin besar. Padahal idealnya dalam sistem pemilu proporsional perolehan suara parpol berbanding lurus dengan perolehan kursi partai.

Tulisan ini meninjau dinamika perubahan suara dan disproporsionalitas suara dalam pemilu DPRD Kabupaten Demak tahun 2004-2019. Kajian terhadap empat pemilu diharapkan ditemukan pola tertentu dari variasi penggunaan elemen-elemen teknis pemilu yang mempengaruhi disproporsionalitas suara dalam pemilu, dan kemudian diperoleh jalan problematika representasi dalam pemilu ini.

METODE

Penulisan ini merupakan sebuah kajian untuk memahami tentang pengaruh elemen teknis pemilu terhadap perubahan suara atau disproporsionalitas suara dalam pemilu. Agar dapat memperoleh jawaban dari permasalahan dalam penulisan ini, maka penulisan ini dirancang dengan pendekatan kualitatif yang menggunakan metode studi pustaka (*library research*). Teknik pengumpulan data dilakukan dengan mengadakan studi penelaahan terhadap buku-buku, literatur-literatur, dan laporan-laporan yang ada hubungannya dengan masalah dalam kajian ini.¹

Data yang dipakai adalah data sekunder yang berupa data agregat yang diperoleh dari Komisi Pemilihan Umum (KPU) sebagai penyelenggara pemilu. Informasi lain dihimpun dari sumber-sumber kepustakaan yang relevan dengan kajian dari penulisan ini, terutama data-data yang menjelaskan mengenai pergeseran suara dan disproporsionalitas hasil pemilu dikaitkan dengan pengaruh elemen-elemen teknis pemilu. Dari penulisan ini dapat diuraikan tujuan yang ingin dihasilkan, yakni untuk memperoleh pemahaman mengenai pengaruh elemen-elemen teknis terhadap pergeseran suara dan disproporsionalitas hasil pemilu. Kajian ini diharapkan dapat memberikan masukan terhadap penyelenggaraan pemilu dan perbaikan desain sistem pemilu ke depan. Dari kajian ini diharapkan dapat dihasilkan temuan kebaruan dari hasil proses penulisan ini.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Sistem Pemilu

Pemilu merupakan produk dari model demokrasi prosedural yang menekankan eksistensi demokrasi pada pengaturan metode berkompentasi untuk menjadi pemimpin politik (Schumpeter, 1976). Konsep ini kemudian mendominasi pemikiran tentang demokrasi, sekaligus menyederhanakan bahwa demokrasi adalah soal metode, yang

kemudian menghasilkan varian baru kajian demokrasi bernama demokrasi elektoral. Pemilu, yang bersifat terbuka, bebas dan berkala, menjadi arena satu-satunya untuk memastikan adanya proporsionalitas dalam prinsip *one person, one vote, one value* (OPOVOV).²

Instrumentasi demokrasi diarahkan untuk menyiapkan regulasi, lembaga, dan perangkat-perangkat lain untuk memastikan agar kesetaraan politik terwujud. Selain itu, sebagai alat untuk memberikan legitimasi, instrumentasi demokrasi juga diarahkan pada penciptaan kebebasan dan pengakuan hak-hak sipil sebagai dua pilar penting yang menjamin tegaknya mekanisme representasi yang akan mengkonversi aspirasi pemilih menjadi kebijakan publik. Berbagai konsep tentang sistem dan mekanisme pemilihan merupakan bagian dari instrumentasi untuk menjamin proses tersebut berlangsung dengan terbuka dan partisipatif.

Pemilu menjadi sarana menghadirkan representasi politik masyarakat ke dalam panggung politik melalui partai dan wakil-wakil yang terpilih. Hal itu terkait dengan sistem yang digunakan. Peter Schroder berpendapat secara umum sistem pemilu dapat dibedakan dalam dua macam, yaitu sistem pemilihan mekanis dan sistem pemilihan organis.³ Sebagaimana istilahnya, dalam sistem pemilihan mekanis rakyat dilihat sebagai massa individu-individu yang sama. Tidak dibedakan berdasarkan status askriptif, yakni kelas sosial atau penempatan strata terutama yang bersifat turun-menurun (ras, jenis kelamin, usia, kelas ketika lahir, agama, etnis, spesies dan tempat tinggal). Sistem pemilihan mekanis diandaikan mencegah ketimpangan askriptif. Sedang sistem pemilihan organis menempatkan rakyat sebagai sejumlah individu-individu yang hidup bersama dalam berbagai macam persekutuan hidup berdasarkan geneologis (rumah tangga, keluarga), fungsi tertentu (ekonomi, industri), lapisan-lapisan sosial (buruh, tani, cendekiawan), dan lembaga-lembaga sosial (ormas, universitas, dan lain-lain).⁴

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

2 Caroline Paskarina, Pilkada Serentak, Eksklusi Partai Politik, dan Masa Depan Politik Representasi, *The POLITICS: Jurnal Magister Ilmu Politik Universitas Hasanuddin* Vol. 2 No. 1, Jan 2016 | P-ISSN: 2407-9138

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

4 Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jilid II, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), hlm. 172.

5 Didik Sukriono, *Mengagagas Sistem Pemilihan Umum di*

1 Norman K. Denzin dan Yvonna S. Lincoln (ed), *Handbook of Qualitativ Research*, (London, Sage Publication, 1994)

Dalam kaitan dengan sistem yang mekanis itu, sistem pemilu dipandang sebagai seperangkat ketentuan dan prosedur yg menentukan bagaimana suara pemilih diberikan dan bagaimana mengkonversi suara pemilih menjadi kursi parlemen. Sistem pemilu mencakup unsur-unsur (dan karenanya ruang lingkup) yg lebih jelas dan tertentu.⁶ Definisi mengenai sistem pemilu dalam perspektif hampir serupa disampaikan oleh Kacung Marijan. Dalam pandangannya, sistem pemilu merupakan instrumen yang digunakan untuk menerjemahkan perolehan suara dalam pemilu ke dalam kursi-kursi yang dimenangkan oleh partai atau calon. Lebih lanjut, untuk menerjemahkan suara yang diperoleh tersebut menggunakan variable-variabel dasar mencakup formula pemilihan (*electoral formula*), struktur penyuaaraan (*ballot structure*), dan besaran district (*district magnitude*).⁷

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

Dalam bahasa bekerjanya sistem, kesemua unsur tersebut dikenal dengan elemen teknis. Dalam operasinya, sistem pemilihan mekanis menggunakan dua cara, yaitu sistem perwakilan distrik/mayoritas (*single member constituencies*) dan sistem perwakilan berimbang (*proportional representation*). Gagasan pokok sistem perwakilan berimbang (*proportional representation* atau sering disebut *multi-member constituency*) ialah bahwa jumlah kursi parlemen yang diperoleh suatu golongan atau partai adalah sesuai dengan jumlah suara yang diperolehnya dari masyarakat. Diperlukan suatu perimbangan, misalnya jumlah pemilih yang sah pada suatu pemilu tercatat ada 1.000 000 (satu juta) orang, dan jumlah kursi di lembaga perwakilan rakyat ditentukan 100 kursi, maka untuk satu orang wakil rakyat dibutuhkan suara 10.000. Suatu kabupaten, misalnya, dibagi dalam beberapa dapil yang terdiri dari beberapa kecamatan, kecamatan atau pecahan kecamatan, dan setiap dapil dilokasikan wakil yang jumlahnya sesuai dengan banyaknya penduduk.⁹

Kekuatan suatu partai dalam masyarakat tercermin dalam jumlah kursi yang diperolehnya. Dukungan masyarakat bagi partai dikatakan sesuai atau “proporsional” den-

Indonesia. Jurnal Konstitusi, Universitas Kanjuruhan Vol. II, No. 1, Juni 2009

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

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

8 Aurel Croissant, *Op-cit*.

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

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

Disproporsionalitas Suara

Persoalan keterwakilan atau representasi merupakan konsep problematik dalam sejarah teori politik. Perbedaan pandangan tentang keterwakilan yang sesuai prinsip OPOVOV tidak pernah menemukan kesepakatan. Bahkan dipercaya disepakati adalah sulitnya menemukan sistem pemilihan ideal untuk mewujudkan OPOVOV karena terkait pluralitas dan kompleksitas masyarakat.

Farrell dalam Sigit Pamungkas mengungkapkan bahwa dari dua sistem pemilihan yang ada, tidak dapat disimpulkan mana yang lebih baik sistem proporsional atau distrik ketika diuji pada kenyataan hasil pemilu. Setiap sistem pemilihan melekat “*efek distorsi natural*” (*natural distorting effects*).¹⁰ Satu wujud pasti yang disepakati oleh banyak ahli adalah masalah proporsionalitas atau disproporsionalitas.¹¹

Menurut Sigit Pamungkas, disproporsionalitas berarti penyimpangan antara pembagian kursi partai dengan perolehan suara. Bila dibalik, maka proporsionalitas yang sempurna adalah ketika setiap partai menerima kursi yang sama dengan jumlah suara yang mereka dapatkan. Pada sistem proporsional, tingkat disproporsionalitasnya lebih rendah dibandingkan sistem pemilu distrik. Rendahnya tingkat disproporsionalitas pada sistem proporsional dibandingkan sistem distrik berkaitan dengan perbedaan prinsip pengalokasian kursi. Pada sistem proporsional, pengalokasian kursi partai secara teoritik berbanding lurus dengan perolehan suara partai dalam pemilu. Sementara itu, pada sistem pemilu distrik, pengalokasian kursi pada dasarnya memakai prinsip “the winner take all”. Pada prinsip ini, partai atau kandidat yang memperoleh suara terbanyak, meskipun tidak mayoritas mutlak, langsung dinyatakan sebagai pemenang. Dengan kata lain, perolehan suara yang besar dari sebuah partai dengan sistem distrik tidak menjamin perolehan kursi di parlemen.¹²

Disproporsionalitas sebagai efek perbedaan prinsip pengalokasian kursi itu tidak dipengaruhi oleh besaran besaran ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) dan metode konversi suara menjadi kursi.¹³ Tapi, menurut Sigit Pamungkas, variasi dari sistem proporsional, menyimpan tingkat disproporsionalitas tertentu. Pada kasus atau yang sama-sama menerapkan sistem proporsional juga memiliki tingkat disproporsionalitas yang berbeda. Hal itu

10 David M.Farell. (1997), “[Electoral Systems: A Comparative Introduction](#)”, Oxford UP, New York, 2001 diakses 20 Mei 2023 dari Sigit Pamungkas, *Disproporsionalitas Suara dalam Pemilu Legislatif Tahun 2004*, <https://sigitp.staff.ugm.ac.id>

11 David M.Farell, *Op-cit*, hal 7.

12 Sigit Pamungkas, *Op-cit*.

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

terutama terkait dengan cara pendistribusian (baca: pembuat-dapil) dan pengalokasian perolehan kursi partai. Prinsipnya, disproporsionalitas dan proporsionalitas bisa setara atau mendekati setara antara hasil pemilu distrik dan pemilu proporsional berwakil sedikit.¹⁴

Sistem pemilu atau metode pemilihan sering disebut sebagai *constitutional engineering*. Desain sistem pemilu bisa dipakai untuk menjalankan dan mewujudkan pemilu sebagai fungsi representasi (keterwakilan), integrasi, atau fungsi mayoritas (*governability*).¹⁵ Seturut perspektif itu, Sigit Pamungkas mengatakan bahwa dalam banyak kasus, disproporsionalitas suara lahir sebagai rekayasa politik daripada sebuah kebetulan murni. Biasanya dilakukan oleh partai atau orang yang sedang berkuasa atau orang yang ingin berkuasa dengan memanfaatkan ketidakpahaman orang tentang hal ini. Salah satu cara paling populer adalah dengan menggunakan teknik *gerrymandering*.¹⁶

Gerrymandering adalah suatu mekanisme untuk menentukan batas-batas distrik (daerah pemilihan). *Gerrymandering* sebagai cara untuk memberikan keuntungan pada pihak tertentu memakai prinsip maksimalisasi suara efektif pendukung dan meminimalisasi suara efektif lawan. Konsekuensi, karena satu partai berusaha memaksimalkan keuntungan suara pendukung dalam salah satu distrik maka proporsionalitas suara yang dapat terwakili menjadi dipertanyakan. Akan banyak suara pemilih yang terbuang yang tidak dapat dikonversi di legislatif (*the wasted vote effect*). Di banyak negara Eropa dan Amerika Serikat, teknik *gerrymandering* ini seringkali digunakan untuk memenangkan partai-partai yang sedang berkuasa atau partai yang ingin berkuasa. Pertimbangannya, dengan melakukan teknik *gerrymandering* dipastikan perolehan kursi mereka di parlemen akan bertambah meskipun pendukungnya tidak berubah.¹⁷

Untuk mengetahui disproporsionalitas suara, telah banyak rumusan yang dikembangkan oleh para ahli. Di antara yang sering digunakan adalah pengukuran yang dikembangkan oleh Rae (1967-index Rae), Loosemore dan Hanby (1971-index Loosemore-Hanby), Gallagher (1991-index least-squares), dan Lijphart (1994-index Largest-deviation)¹⁸ Semua rumusan tersebut dapat digunakan untuk melihat proporsionalitas pada segala level: proporsionalitas pada rumpun sistem pemilu, formula pemilihan, level distrik, dan sebagainya yang sama ataupun ataupun berbeda.

Diamika Pemilu DPRD Demak

Jumlah kursi DPRD Demak yang diperebutkan pada Pemilu 2004 sebanyak 45 kursi dan naik menjadi 50 kursi pada Pemilu 2009. Penambahan 5 kursi terkait kenaikan jumlah penduduk yang melebihi satu juta jiwa.¹⁹

14 Sigit Pamungkas, *Op-cit*.

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

16 Sigit Pamungkas, *Op-cit*.

17 Sigit Pamungkas, *Op-cit*.

18 David M. Farrell, *Op-cit*, hal. 145.

19 Ketentuan besaran alokasi kursi diatur pada Peraturan KPU No. 17 Tahun 2008 dan Peraturan KPU No. 5 tahun 2013, termasuk prinsip-prinsip penetapan dapil dan alokasi kursi yang tertuang pada Pasal 3: (1) kesetaraan nilai; (2) ketaatan pada sistem Pemilu yang proporsional; (3) proporsionalitas;

Seperti daerah-daerah lain di Indonesia, beberapa elemen teknis pemilu terjadi perubahan sepanjang empat pemilu. Teknik penyuaan atau pemberian suara dilakukan dengan cara mencoblos Pada Pemilu 2004 dan berubah dengan cara mencontreng pada Pemilu 2009, untuk kembali mencoblos mulai Pemilu 2014. Konversi suara menjadi kursi yang menggunakan Kuota Hamilton Hare pada Pemilu 2004, 2009 dan 2014 diubah menjadi Saint Lague Murni. Selanjutnya, jika waktu pemungutan suara Pemilu legislatif pada Pemilu 2004, 2009, dan 2014 dilakukan terpisah dari pemilihan Presiden, maka sejak Pemilu 2019 dilakukan secara bersamaan.

Elemen teknis yang tidak berubah dalam empat kali pemilu adalah daerah pemilihan. KPU Demak membagi menjadi 5 dapil pemilu DPRD. Sebanyak 45 kursi dialokasikan ke lima dapil antara 7-12 kursi/dapil. Besaran alokasi kursi itu termasuk kategori menengah-besar.

Seiring perubahan elemen teknis pemilu itu, terjadi pergeseran suara hasil pemilu. Pada Pemilu 2004, PDIP meraih suara terbesar dengan 16 kursi, disusul PKB dan PPP masing-masing mendapat 9 kursi. Pada Pemilu 2009, PDIP dikalahkan PKB sebagai pemenang pemilu dengan 10 kursi, disusul PDIP dengan 8 kursi, Golkar dan Demokrat masing-masing 6 kursi. PPP yang pada Pemilu 2004 meraih 9 kursi turun menjadi 5 kursi, sama dengan perolehan PKS.

Pada Pemilu 2014, distribusi kursi menjadi relatif merata dengan PKB tetap mempertahankan kemenangan dengan 9 kursi sama dengan kursi Golkar, diikuti Gerindra dan PDIP masing-masing 8 kursi. PPP bertahan dengan 5 kursi. Pada Pemilu 2019, PDIP kembali meraih kemenangan dengan 11 kursi, diikuti PKB sebanyak 9 kursi, Gerindra 8 kursi, Golkar 7 kursi, dan Nasdem yang menanjak dengan 6 kursi. PPP bertahan dengan 5 kursi dan PKS kehilangan semua kursi dari Pemilu 2009 sebanyak 4 kursi. Perolehan kursi PKB, Gerindra dan PPP pada Pemilu 2019 itu sama dengan hasil Pemilu 2014. Stabilitas yang sama dialami PDIP pada Pemilu 2009 dan 2014 (8 kursi), sebelum meningkat menjadi 11 kursi pada Pemilu 2019.

Dari data terlihat, perolehan suara atau kursi empat partai semakin stabil, yakni PKB, PPP, Gerindra dan PDIP. (Lihat Tabel 1). Fenomena stabilitas suara atau kursi paling kental terjadi pada PKB dan PPP, partai yang banyak didukung kelompok Islam tradisional atau kaum *nahdliyin* di Demak.²⁰ Dalam empat kali pemilu, rata-rata kursi PKB 9,25 kursi, dengan rincian 10 kursi (Pemilu 2014) dan 9 kursi (Pemilu 2004, 2019, dan 2019) dan. Rata-rata perolehan PPP 6 kursi, dengan rincian 9 kursi (Pemilu 2004) dan 5 kursi pada tiga pemilu terakhir (Pemilu 2009, 2014, dan 2019).

Pada Pemilu 2004, ada partai lain yang didukung kaum *nahdliyin*, yakni PBR (Partai Bintang Reformasi), yang meraih satu kursi tapi kemudian kehilangan kursi pada Pemilu 2009. Boleh jadi, suara pendukung PBR ber-

(4) integralitas wilayah; (5) berada dalam cakupan yang sama (coterminous); (6) kohesivitas; dan (7) kesinambungan.
20 Selain populer sebagai Kota Wali, pusat syiar Islam, Kabupaten Demak dikenal pula sebagai kota nahdliyin. Pada tahun 2023, jumlah penduduk Kabupaten Demak sebanyak 1218890 jiwa. Dari jumlah itu, sebanyak 98 persen beragama Islam. Data tahun 2020 menunjukkan di Demak ada sebanyak 180 pondok pesantren. Wajar jika jumlah nahdliyin sangat besar.

Tabel 1. Distribusi Kursi DPRD Kabupaten Demak Pemilu 2004-2019

No	Partai Politik	Perolehan Kursi			
		Pemilu 2004	Pemilu 2009	Pemilu 2014	Pemilu 2019
1	PKB	9	10	9	9
2	Golkar	4	6	9	7
3	PDIP	16	8	8	11
4	Gerindra	-	3	8	8
5	PPP	9	5	5	5
6	PKS	2	5	4	-
7	Demokrat	3	6	2	3
8	PAN	1	2	2	1
9	Nasdem	-	-	3	6
10	PKPB	-	1	-	-
11	Hanura	-	1	-	-
12	PDB	-	2	-	-
13	PKNU	-	1	-	-
14	PBR	1	-	-	-
		45	50	50	50

Sumber: KPU, diolah

pindah ke PKB, PPP atau ke PKNU. Pada Pemilu 2009, juga kembali partai dukungan kaum *nahdliyin*, yakni PKNU (Partai Kebangkitan Nahdlatul Ulama), berhasil meraih satu kursi.

Perolehan kursi PDIP layak menjadi catatan dalam Pemilu DPRD Demak. Pemilu 2019 menandai kebangkitan dengan sebanyak 11 kursi, yang naik dari 8 kursi pada Pemilu 2014 dan 2009. Perolehan suara terbesar PDIP diraih pada Pemilu 2004 dengan 16 kursi. Jumlah kursi tersebut terbesar dalam sejarah Pemilu DPRD Demak. Ketika berhasil memenangi Pemilu DPRD, PDIP juga berhasil menantarkan kader-kadernya sebagai kepala daerah (Endang Setyaningdiah pada Pilkada 2001 dan Esti'annah pada Pilkada 2021).

Disproporsionalitas Hasil Pemilu

Dalam waktu dua dasa warsa, jumlah penduduk Kabupaten Demak naik sebanyak 190.573 jiwa. Pada tahun 2003 jumlahnya sebesar 1.028.317 dan menjadi 1.218.890 jiwa pada tahun 2023. Jumlah penduduk tersebut menjadi dasar penetapan dapil dan jumlah kursi DPRD per dapil. Dalam empat kali pemilu, KPU mengeluarkan 4 penetapan alokasi kursi setiap dapil yang terdiri dari 5 dapil, yang semuanya multi-member besar. Jika dikelompokkan berdasarkan jumlah kursi, terdiri dari dapil 45 kursi dan dapil 50 kursi. Kursi DPRD Demak bertambah dari 45 kursi menjadi 50 kursi pada Pemilu 2009.²¹

Cakupan wilayah (gabungan kecamatan) dan nama dapil pada Pemilu 2004 dengan 45 kursi sama dengan Pemilu 2009 dengan alokasi 50 kursi. Yang membedakan adanya penambahan satu kursi pada tiap-tiap dapil Pemilu 2009. Pada Pemilu 2014 dan 2019, cakupan wilayah dan alokasi kursinya sama tetapi nomor penamaannya berubah. Data itu menunjukkan bahwa desain dapil dibuat secara konsisten berdasarkan prinsip-prinsip pembuatan dapil.

21 Peningkatan jumlah kursi didasarkan Peraturan KPU No. 17 Tahun 2008 Pasal 9 huruf g. yang berbunyi: Kabupaten/kota dengan jumlah penduduk lebih dari 1.000.000 (satu juta) jiwa memperoleh alokasi 50 (lima puluh) kursi.

Pada prinsipnya, tidak ada perubahan pendapilan (*districting*) dalam empat pemilu, kecuali penambahan 5 kursi pada Pemilu 2009. Pengelompokan atau penggabungan kecamatan menjadi dapil tidak berubah. Pengelompokan itu secara normatif memenuhi prinsip proporsionalitas terutama karena selisih perbandingan jumlah penduduk dengan kursi tidak tidak besar.

Namun ketika 45 kursi didistribusi ke lima dapil pada Pemilu 2004, sebanyak tiga dapil masuk kategori *overrepresented* dan dua *underrepresented*. Sebaliknya, dalam hal kursi 50 kursi pada Pemilu 2009, 2014 dan 2019, formasinya menjadi terbalik dimana tiga dapil *underrepresented* dan dua dapil *overrepresented*. *Overrepresented* (keterwakilan yang berlebih) menunjukkan beban yang lebih besar dalam memperebutkan kursi karena banyak suara hilang alias tidak terkonversi menjadi kursi. Sebaliknya *underrepresented* (keterwakilan kurang) menginformasi beban yang lebih ringan untuk memperebutkan suara. Tak terhindarkan, hal itu menunjukkan adanya perbedaan nilai atau diskriminasi nilai terhadap suara pemilih dan prinsip OPOVOV tidak terwujud.

Tabel 2. Kategori Representasi Alokasi Kursi Dapil Pemilu DPRD Demak 2004-2019

Nama Dapil	Pemilu 2004	Pemilu 2009	Pemilu 2014	Pemilu 2019
Demak 1	O-Rep	U-Rep	O-Rep	O-Rep
Demak 2	O-Rep	O-Rep	O-Rep	O-Rep
Demak 3	U-Rep	U-Rep	U-Rep	U-Rep
Demak 4	U-Rep	U-Rep	U-Rep	U-Rep
Demak 5	O-Rep	O-Rep	U-Rep	U-Rep

Ket : O-Rep berarti *overrepresented*, U-Rep berarti *underrepresentation*

Disproporsionalitas suara dilihat dari kadar keterwakilan memperlihatkan bahwa gabungan dua atau tiga kecamatan tidak mempengaruhi kadar keterwakilan. Kadar keterwakilan menunjukkan berapa besar suara yang diperoleh partai mampu ditransfer ke dalam kursi. Dapil-

dapil yang diteliti dalam penelitian ini memperlihatkan bahwa sisa suara terbuang atau status *underrepresented* atau *overrepresented* tidak terhindarkan pada dapil gabungan dua atau tiga kecamatan. Di semua dapil, menunjukkan wajah ganda kadar keterwakilan, yaitu representasi yang berlebihan (*over representation*), dan di bawah representasi (*under representation*).

Pemilu disebut memiliki representasi baik jika persentase perolehan suara dan kursi sama atau seimbang. Jika persentase perolehan kursi lebih tinggi dari persentase perolehan suara berarti terjadi *over representasi*. Demikian sebaliknya, jika persentase perolehan kursi lebih rendah dibanding persentase perolehan suara dinamakan *under representation*.

Dari empat kali Pemilu DPRD Kabupaten Demak, representasi sangat baik terjadi pada tiga kali pemilu (2004, 2009, dan 2019). Terlihat dari disproporsionalitas 0 (Pemilu 2009), 0,01 (Pemilu 2004), dan 0,15 (Pemilu 2014). Artinya, sisa suara yang terbuang sangat sedikit dan bahkan tidak ada. Subsidi suara antarkursi terjadi di antara partai yang mendapatkan kursi. Intinya, hasil pemilu DPRD Demak itu sangat proporsional. Representasi yang kurang terjadi pada Pemilu 2009 (4,46). Artinya, pada Pemilu 2009 partai-partai memperoleh kursi dengan bantuan sisa suara partai-partai yang tidak mendapatkan kursi. (lihat Tabel 3).

Pada Pemilu 2004, dari 8 partai yang mendapatkan kursi, PPP mendapatkan berkah *over representation* terbesar, yakni 3,36 persen suara (16.685) atau konkrue satu kursi. Waktu itu, PPP mendapatkan 9 kursi, terbesar yang pernah diarah. Partai yang mengalami musibah *under representation* terbesar adalah PKB, sebesar 1,95 persen setara 9.684 suara. Jumlah itu hampir setara dengan satu kursi yang diperoleh PBR (10.104).

Pada Pemilu 2009, Demokrat mengalami *over representation* sebesar 1,92 persen atau 9.005 suara, diikuti PKS 1,65 persen atau 7.739 suara, dan PPP 1,45 persen atau 7.192 suara. Berkah *over representasi* Demokrat hampir setara dengan perolehan suara PKNU sebesar 12.653 suara konkrue satu kursi. Sebaliknya, sisa suara Golkar dan PKB yang terbuang cukup besar. Golkar mengalami *under*

representation terbesar, yakni 3,16 persen atau 14.821 suara, diikuti PKB sebesar 1,50 persen atau 10.553 suara.

Nasib Golkar berbanding terbalik pada Pemilu 2014. Golkar mendapatkan berkah *over representation* sebesar 2,71 persen atau 16.320 suara, diikuti PDIP sebesar 1,75 persen atau 10.538 suara, Demokrat 1,26 persen atau 7.588 suara, dan PKB 1,05 persen atau 6.323 suara. Partai-partai lain mengalami *over representation* dan *under representation* tidak terlampau besar.

Selanjutnya pada Pemilu 2019, Gerindra mendapatkan berkah *over representation* yang paling besar, yakni 4,7 persen atau 27.872 suara. Jumlah itu dua kali lebih besar dari perolehan suara PAN, 13.551 suara yang memperoleh satu kursi. Nasib sial dialami PKS karena memperoleh 20.994 suara tapi tidak mendapatkan kursi. PKB yang terus mengalami *under representation* dalam tiga kali pemilu sebelumnya, pada Pemilu 2019 mengalami *over representation* terbesar, yakni 3,06 persen atau 18.147 suara. Jumlah itu di atas perolehan satu kursi PAN (13.551 suara) dan di bawah PKS (20.994 suara) yang tidak memperoleh kursi.

Data di atas menunjukkan, angka atau indek disproporsionalitas PKB dan Golkar masing-masing sebesar 1,87 persen dan 0,36 persen. PKB dan Golkar yang mengalami *under representation* terbesar dalam empat kali Pemilu DPRD Demak. Artinya, secara akumulatif kedua partai sisa suara yang terbuang yang paling besar.

SIMPULAN

Dari paparan di atas terlihat bahwa konsep representasi tetap menjadi problematik pada dapil menengah besar (7-12 kursi). Tidak ada jaminan yang mengonfirmasi bahwa dapil menengah besar (7-12 kursi) mendorong tingkat proporsionalitas suara dan hasil pemilu. Walaupun desain dapil mempertahankan cakupan wilayah yang sama, memenuhi prinsip pembuatan dapil dan dalam toleransi indek disproporsionalitas, secara bergantian masuk kategori *overrepresented* dan *underrepresented*. Secara hipotetik bisa dikatakan bahwa yang mempengaruhi representasi dan disproporsionalitas dapil adalah faktor di luar sistem pemi-

Tabel 3. Disproporsionalitas Suara Pemilu DPRD Kabupaten Demak 2004-2019

No	Partai	Disproporsionalitas Suara				Rata-rata
		Pemilu 2004	Pemilu 2009	Pemilu 2014	Pemilu 2019	
1	PKB	-1,95	-1,50	-1,05	-3,06	-1,87
2	Golkar	-0,81	-3,16	2,71	-0,19	-0,36
3	PDIP	-0,11	0,93	1,75	-0,94	0,41
4	Gerindra	-	1,45	-0,38	4,7	1,44
5	PPP	3,36	1,52	1,15	-1,30	1,18
6	PKS	-0,59	1,65	1,4		0,61
7	Demokrat	0,33	1,92	-1,26	0,27	0,31
8	PAN	-0,43	0,52	0,18	-0,28	0
9	Nasdem	-	-	-0,04	0,65	0,15
10	PKPB	-	-0,96	-	-	
11	Hanura	-	-1,48	-	-	
12	PDB	-	-0,19	-	-	
13	PKNU	-	-0,70	-	-	
14	PBR	0,19	-	-	-	
		0,01	0	4,46	0,15	

Keterangan: tanda (-) berarti *over representation*, apabila tidak ada tanda (-) berarti *under representation*

lu (elemen teknis).

Analisis hasil pemilu mempertegas hal itu. Secara bergantian dan tanpa pola pula partai mengalami *over representation* atau *under representation* bergantian. Musibah dan berkah elektoral bagi partai dan calon itu itu muncul tanpa gejala yang terdeteksi sistem. Kecuali PKB yang konsisten mengalami *under representation* dalam empat pemilu, partai-partai lain tidak memiliki pola, kadang *under representation* kadang *under representation*. Boleh jadi konsistensi PKB lebih disebabkan dukungan yang merata di semua dapil.

Terakhir, disproporsionalitas suara dilihat dari indeks disproporsionalitas suara menunjukkan bahwa dapil menengah besar tidak mempengaruhi tinggi-rendahnya indeks disproporsionalitas. Indeks disproporsionalitas menunjukkan derajat disproporsionalitas suara dalam suatu sistem pemilu.

Disproporsionalitas suara menimbulkan persoalan keadilan, yaitu apakah suara pemilih mendapatkan perlakuan sama. Pada Pemilu 2019, suara PKS sebesar 20.994 hangus karena tidak mendapatkan kursi. Bandingkan dengan suara PAN sebesar 13.551 yang dikonversi dengan satu. Eksplisit hal itu mengungkapkan problem keadilan suara dan hasil pemilu.

Kelemahan penelitian ini tidak menyinggung efek perubahan perubahan metode konversi suara menjadi kursi dari Kuota Hamilton Hare ke Saint Lague Murni terhadap hasil pemilu. Ke depan perlu studi yang mengaitkan perubahan metode konversi suara menjadi kursi untuk mengetahui pengaruhnya terhadap disproporsionalitas suara sehingga hasil penelitian lebih terukur dan komprehensif. Artinya, akan diketahui seberapa besar pengaruh dan sumbangan elemen-elemen teknis pemilu terhadap proporsio-

nalitas dan disproporsionalitas suara dalam pemilu.

DAFTAR PUSTAKA

- Asshiddiqie, Jimly. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jilid II, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), hlm. 172.
- Croissant, Aurel. *Election Politics in Southeast and East Asia*, (Singapore: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2002).
- Denzin, Norman K. dan Lincoln, Yvonna S. (ed), *Handbook of Qualitatif Research*, (London, Sage Publication, 1994)
- Farell, David M. (1997), "Electoral Systems: A Comparative Introduction", Oxford UP, New York, 2001 diakses 20 Mei 2023 dari Sigit Pamungkas, *Disproporsionalitas Suara dalam Pemilu Legislatif Tahun 2004*, <https://sigitp.staff.ugm.ac.id>
- Marijan, Kacung. *Sistem Politik Indonesia; Konsolidasi Demokrasi Pasca-Orde Baru*, (Jakarta: Kencana, 2012), hal. 91.
- Pamungkas, S. (2011) *Partai Politik : Teori dan Praktik di Indonesia*, Institute for Democracy and Welfarism, Yogyakarta.
- Pamungkas, Sigit. *Disproporsionalitas Suara dalam Pemilu Legislatif Tahun 2004*, <https://sigitp.staff.ugm.ac.id>
- Paskarina, Caroline. (2016). Pilkada Serentak, Eksklusi Partai Politik, dan Masa Depan Politik Representasi, *The POLITICS*, 2(1).
- Peraturan KPU No. 17 Tahun 2008
- Peraturan KPU No. 5 tahun 2013
- Prihatmoko, Joko J. *Mendemokratiskan Pemilu - Dari Sistem sampai Elemen Teknis*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar dan LP3M Universitas Wahid Hasyim, 2008), hal 6.
- Reynolds, Andrew; Reilly, Ben, and Ellis, Andrew. 2005. *Electoral System Design: The New International IDEA Handbook*. ed. Andrew Reynolds. Stockholm: International IDEA.
- Schroder, Peter. *Strategi Politik*, (Jakarta: Fiedriech Naumann Stiftung, 2003), hal. 306.
- Sukriono, Didik. (2009). Menggagas Sistem Pemilu Umum di Indonesia. *Jurnal Konstitusi*, 2(1).