

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang

Pemilihan Umum adalah perwujudan pengakuan kedaulatan rakyat terhadap proses berjalannya sebuah sistem demokrasi. Dalam sistem demokrasi, rakyat mempunyai peran yang amat besar untuk menentukan sendiri pilihannya terhadap para wakilnya. Wakil-wakil rakyat itulah yang akan duduk di lembaga perwakilan, baik DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota.

Dalam tatanan kenegaraan sebagai konsekuensi demokratisasi yang bergulir adalah refleksi dari tuntutan reformasi dalam tubuh pemerintahan yang ada. Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 bagian yang tak terpisahkan dari perubahan yang diinginkan. Dengan diamandemennya Undang-Undang Dasar 1945 ini, maka pemerintah telah melakukan serangkaian perubahan struktur politik dan pemerintahan agar dapat pengakuan lebih baik dari rakyatnya.

Suasana perpolitikan didalam negeri saat ini kian menghangat. Kecenderungan ini sangat wajar mengingat Pemilu 2014 sudah tinggal beberapa bulan lagi. Berbagai persiapan telah dilakukan untuk penyelenggaraannya, baik menyangkut perangkat peraturan perundangan-undangan, kelembagaan, maupun personil pelaksanaannya. Bahkan yang tidak kalah pentingnya aktivitas partai politik maupun aktivitas politik perseorangan pun telah melakukan aktifitasnya dalam mempersiapkan diri untuk mengikuti ajang pesta demokrasi ini.

Adalah wajar jika temperatur politik setiap menjelang pemilu selalu meningkat. Karena setiap pelaku politik berusaha secara maksimal untuk mendapatkan sebesar-besarnya dukungan dari massa pemilih ( konstituen ). Dengan begitu tiba saatnya nanti mereka akan mampu untuk duduk menjadi perwakilan rakyat dalam lembaga perwakilan maupun pemimpin eksekutifnya.

Pemilihan Umum ( Pemilu ) merupakan sarana untuk mewujudkan kedaulatan rakyat. Melalui pemilu inilah akan dipilih wakil-wakil rakyat yang akan duduk dalam lembaga perwakilan rakyat. Dalam konteks Pemilu di Indonesia Pemilu 2014 merupakan Pemilu yang keempat di era reformasi. Berbagai perubahan telah dilakukan, baik menyangkut organisasi penyelenggara, sistem pemilu, mekanisme, teknis penyelenggaraan maupun peserta pemilunya. Sehingga diharapkan agar pemilu sebagai sarana kedaulatan rakyat benar-benar dapat terwujud.

Pemilu legislatif 2014 adalah Pemilu yang pada dasarnya telah rutin dilaksanakan, yang saat ini telah memasuki tahapan krusial penetapan partai politik yang kemudian berlanjut penetapan daerah pemilihan dan alokasi kursinya. Dalam pemilu kali ini masih menggunakan sistem Bi-Kameral yang berarti selain memilih anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota juga sekaligus memilih calon perseorangan untuk anggota DPD.

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. Perubahan 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 mengabung- gabungkan 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.

Kebijakan penetapan daerah pemilihan (dapil) atau kerap disebut sebagai distrik pemilihan seharusnya mempertimbangkan aspek sosial, ekonomi, budaya, aspirasi politik rakyat, sampai dengan latar belakang historis suatu daerah. Pembentukan dapil juga perlu memperhatikan topografi, geografi, integritas wilayah, kohesifitas, dan bagaimana tingkat antusiasme kelompok masyarakat di dalam pembentukan suatu distrik pemilihan. Menurut Andrew Reynold (2001), pembagian dapil sebaiknya bekerja dengan memperhatikan tiga prinsip besar, yaitu:

1. "Integralitas wilayah – wilayah harus cukup solid sebagai sebuah wilayah pada saat kita membicarakan wilayah atau penyebaran pemilih."

2. “Kohesif – perhatian ditujukan kepada kelompok masyarakat dan ciri-ciri geografis.”
3. “ Berkesinambungan, wilayah tersebut harus dalam suatu kesatuan yang saling Berhubungan dan tidak terpisah.”

Konsekuensi penentuan caleg berdasarkan suara terbanyak adalah terjadinya *split-ticket voting* di daerah-daerah atau distrik-distrik pemilihan. Pemilih pun akan dengan sendirinya mengelompok berdasarkan preferensi mereka pada caleg dari parpol tertentu yang tentu saja berujung pada menguatnya akar parpol tersebut di daerah. Perubahan pola memilih, antara lain didorong oleh suara terbanyak dan *split-ticket voting*, akan berdampak pada perubahan batas-batas elektoral atau daerah/distrik pemilihan.

Di Indonesia, menurut Benjamin Reilly (2007), “kecenderungan mengagumkan pada tahun-tahun belakangan ini adalah reformasi desain sistem pemilihan umum. Hal tersebut terjadi karena sistem pemilu menentukan bagaimana pemungutan suara di dalam pemilu diterjemahkan ke dalam kemenangan kursi di parlemen, yang tentu saja menjadi aturan main baku yang harus diikuti dalam menentukan paling berhak berkuasa termasuk perubahan konstitusional pemilu antara lain pada penetapan batas-batas elektoral...” (*One particularly striking trend in recent years has been reform in the area of electoral system design. Because electoral systems determine how votes cast in an election translate into seats won in parliament, they are the central ‘rule of the game’ determining who governs...[including] the constitutional elements of any electoral system—such as...the way electoral boundaries are drawn....*).

Persoalannya, berdasarkan Undang-undang 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD, sistem pemilu di Indonesia menggunakan sistem representatif proporsional daftar terbuka, menetapkan dapil berdasarkan tingkatan daerah kabupaten/kota dan provinsi dengan ketentuan daerah pemilihan anggota DPRD provinsi adalah kabupaten/kota atau gabungan kabupaten/kota. Begitupula dengan dapil anggota DPRD kabupaten/kota yang ditentukan berdasarkan kecamatan atau gabungan dari beberapa kecamatan. Sedangkan pembagian kursinya akan mengikuti jumlah penduduk di provinsi dan kabupaten/kota. Sehingga dapat dikatakan bahwa penentuan dapil dilakukan sangat sederhana, tidak mengikuti kaidah-kaidah dalam menentukan batas-batas elektoral, seperti latar belakang geografis kependudukan apalagi yang dikaitkan dengan peta politik, ideologi parpol, dan konstituen.

Semestinya, penentuan dapil harus memperhatikan faktor-faktor di atas karena dapat mengurangi potensi terjadinya konflik horizontal akibat pertikaian antar kepentingan politik di daerah. Walaupun demikian, Komisi Pemilihan Umum tampaknya belum menganggap penataan dapil sebagai suatu persoalan serius, apalagi mengaitkannya dengan daerah baru hasil pemekaran. Akibatnya, selepas terbitnya Keputusan Komisi Pemilihan Umum Nomor 167/SK/KPU/Tahun 2008 Tentang Penetapan Daerah Pemilihan, Jumlah Penduduk dan Jumlah Kursi Anggota DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota, banyak daerah merasa bahwa aturan penetapan dapil sengaja dirancang tanpa mengindahkan prinsip keterbukaan dan keadilan bagi daerah. Sebagai contoh daerah mengalami kebingungan karena keberadaan dualisme

aturan dalam penentuan jumlah kursi untuk setiap daerah, yaitu: berdasarkan jumlah penduduk, bagi daerah baru hasil pemekaran dan bagi daerah induk pemekaran harus mengikuti aturan pemilu sebelumnya atau aturan lama.

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.

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. Hal ini yang membuat penulis tertarik mendalami proses perancangan perubahan daerah pemilihan pada pemilihan umum legislatif 2014 Kabupaten Bulungan Kalimantan Utara.

#### **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah yang sudah diuraikan, maka rumusan masalah penelitian adalah

- a. Bagaimana perubahan daerah pemilihan pada Pemilihan Umum 2014 di Kabupaten Bulungan ?
- b. Apa faktor-faktor yang mempengaruhi perubahan daerah pemilihan?

#### **C. Tujuan Penelitian**

- a. Menjelaskan perubahan daerah pemilihan pada Pemilihan Umum Legislatif 2014 di Kabupaten Bulungan
- b. Menjelaskan faktor-faktor yang mempengaruhi perubahan daerah pemilihan

#### **D. Kegunaan Penelitian**

- a. Hasil penelitian dapat memberikan sumbangan ke Komisi Pemilihan Umum sebagai penyelenggara pemilu daerah.
- b. Penelitian ini dapat memberikan sumbangan tambahan kajian bagi ilmu pemerintahan.