

**BAB V**  
**PEMBAHASAN**

**V.I. Perubahan Daerah Pemilihan Pada Pemilu Legislatif 2014**

**A. Bertambahnya Jumlah Penduduk**

Penduduk Kabupaten Bulungan sejak medio 1 Januari 2009 hingga 1 Januari 2012 telah mengalami pertumbuhan yang cukup signifikan, dengan komposisi penduduk yang cukup heterogen. Sejak berakhirnya Pemilihan Umum Tahun 2009, tercatat oleh BPS Kabupaten Bulungan terjadi lonjakan penambahan penduduk di Kabupaten Bulungan dari 112. 428 jiwa menjadi 131. 828 jiwa pada medio 12 November 2012. Pertumbuhan penduduk, seperti yang tercatat melalui Data Agregat Kependudukan (DAK2) per-Kecamatan, yang diserahkan oleh Bupati Kabupaten Bulungan selaku Kepala Daerah kepada Ketua KPUD Kabupaten Bulungan tertanggal 06 Desember 2012, menjadi catatan penting bagi KPUD Kabupaten Bulungan untuk segera melakukan perubahan mendasar menyangkut pada Daerah Pemilihan dan Alokasi Kursi menyongsong Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD Kabupaten Bulungan Tahun 2014.

Perubahan serta pemberlakuan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD Tahun 2014 dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilu serta terjadinya perubahan komposisi penduduk pada Kecamatan-Kecamatan di Kabupaten Bulungan, menjadikan regulasi penetapan Daerah Pemilihan dan

Alokasi Kursi Tahun 2009 tidak akomodatif lagi, sehingga diperlukan adanya perubahan serta rumusan baru tentang daerah pemilihan dan alokasi kursi untuk pemilihan umum anggota legislatif Kabupaten Bulungan pada tahun 2014.

Perubahan daerah pemilihan dan alokasi kursi pemilu 2014 ini, merupakan upaya untuk melakukan perumusan ulang terhadap daerah pemilihan dan alokasi kursi di Kabupaten Bulungan yang pernah ditetapkan pada pemilu tahun 2009. Seiring dengan meningkatnya isu-isu politik primodialisme di daerah ini serta tindak lanjut dari petunjuk teknis yang disupervisi oleh KPU Provinsi Kalimantan Timur pada tanggal 3 sampai dengan 5 Desember 2012.

Seperti yang disampaikan oleh ketua komisi pemilihan umum daerah Kabupaten Bulungan Drs.Yahdian Noor, M.Si pada saat wawancara dengan penulis ;

“ Sesuai petunjuk teknis yang kami dapatkan dari KPU Propinsi bahwa kami harus membuat rancangan perubahan daerah pemilihan dikarenakan adanya penambahan penduduk yang meningkat serta untuk memperhatikan asas pemerataan dan keadilan dalam penyusunan tahapan pemilihan umum legislatif yang akan datang sehingga dalam pelaksanaannya tidak menyebabkan perbedaan yang begitu besar antara satu daerah pemilihan dengan daerah lainnya”  
( wawancara 5 juni 2013 ).

Kebutuhan untuk merumuskan regulasi mengenai daerah pemilihan dalam Pemilihan Umum Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Bulungan semakin mendesak. Hal ini terkait dengan empat pertimbangan berikut;

*Pertama*, ditetapkannya Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang pemilihan umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD Tahun 2014 dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilu. Hal ini menjadi

pertimbangan utama untuk melakukan penataan daerah pemilihan serta alokasi kursi anggota DPRD Kabupaten Bulungan pada pemilu anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota Tahun 2014.

*Kedua*, terlepas dari ketetapan undang-undang nomor 8 Tahun 2012 tersebut, penataan daerah pemilihan dan alokasi kursi untuk pelaksanaan Pemilu DPR, DPD Dan DPRD Provinsi Dan DPRD Kabupaten/Kota belum terumuskan secara baik, seiring dengan terbitnya peraturan komisi pemilihan umum nomor 7 tahun 2012 tentang tahapan, program dan jadwal penyelenggaraan pemilihan umum anggota DPR, DPD Dan DPRD tahun 2014 sebagaimana diubah ketiga kali dengan peraturan komisi pemilihan umum nomor 18 tahun 2012. Serta surat keputusan komisi pemilihan umum nomor 08/Kpts/KPU/Tahun 2013 Tentang jumlah penduduk Provinsi dan Kabupaten/Kota, serta jumlah kursi DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota pemilihan umum tahun 2014. Bahwa sumber data acuan bagi pelaksanaan pemilu legislatif Tahun 2014 menggunakan sumber Data Agregat Kependudukan Per Kecamatan (DAK2) yang diserahkan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Bulungan Pada tanggal 6 Desember 2012 yaitu sejumlah 131.828 penduduk.

*Ketiga*, pengacuan data populasi melalui mekanisme regulasi DAK2 menyatakan jumlah penduduk di Kabupaten Bulungan adalah 131.828 jiwa. Jika mengacu pada regulasi penetapan daerah pemilihan dan alokasi kursi pada tahun 2009, hal ini mengakibatkan terjadinya pelampauan ketentuan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD terutama pada Pasal 29 ayat (2), "Alokasi kursi dan daerah pemilihan anggota

DPRD kabupaten/kota ditentukan paling sedikit 3 (tiga) dan paling banyak 12 (dua belas)".

*Empat*, Dalam hal Penataan Daerah Pemilihan dan Jumlah Alokasi Kursi sebagaimana dimaksud diatas, KPUD Kabupaten Bulungan juga melakukan pertemuan publik dalam hal meminta pandangan serta masukan dalam penentuan penataan dapil serta memperhatikan prinsip-prinsip Berkesinambungan, Kesetaraan Suara, Integralitas Wilayah, dan Kohesivitas.

Karena alasan-alasan di atas, pengaturan mengenai Rancangan Daerah Pemilihan dan Alokasi Kursi bagi Pelaksanaan Pemilihan Umum anggota DPR, DPD, DPRD Kabupaten Bulungan Tahun 2014 bukan saja harus dirumuskan, tetapi harus segera direalisasikan.

Erry Sonley.SP Anggota KPU divisi perencanaan, logistik serta keuangan juga mengatakan dalam kesempatan wawancara dengan penulis :

“ Komisioner KPU dalam melakukan perubahan daerah pemilihan banyak mempertimbangkan aspek-aspek seperti aspek sosio-psikologis masyarakat, aspek yuridis, aspek kesinambungan dan sebagainya, jadi ini bukan kemauan individu maupun ada tekanan politis tapi sudah melalui berbagai macam pertimbangan dengan tidak meninggalkan peraturan yang ada” ( Wawancara 5 juni 2013 )

#### **B. Berubahnya Luas Wilayah Dengan Adanya Pemekaran**

Dalam perancangan perubahan daerah pemilihan umum legislatif 2014 dapat juga dilihat sebagai suatu mekanisme penyelenggaraan pemilihan umum yang berlatarbelakang penyempurnaan dari penyelenggaraan pemilihan-pemilihan umum sebelumnya seperti dapat dilihat dari tabel dibawah ini :

Tabel II Daerah Pemilihan pada Pemilihan Umum Legislatif 2004

Daerah Pemilihan	Kecamatan dan Jumlah Penduduk	Alokasi kursi
Dapil I	Kecamatan Tanjung Selor = 26.188	6
	Kecamatan Tanjung Palas = 11.632	2
	Kecamatan Tanjung Palas Utara = 8.026	2
	Kecamatan Tanjung Palas Tengah = 4.635	1
	Kecamatan Tanjung Palas Timur = 5.913	1
	Total = 56.394	Total 12 Kursi
Dapil II	Kecamatan Tanjung Palas Barat = 6.387	1
	Kecamatan Peso = 4.080	1
	Kecamatan Peso hilir = 3.212	1
	Kecamatan Sekatak = 5.984	1
	Kecamatan Sesayap = 4.521	1
	Kecamatan Sesayap Hilir = 3.063	1
	Kecamatan Bunyu = 9.539	2
	Kecamatan Tanah Lia = 1.726	0
Total = 38.512	Total 8 kursi	

Dari tabel diatas dapat dilihat pada pemilihan umum legislatif 2004 daerah pemilihan terbagi menjadi dua daerah pemilihan dan alokasi kursi langsung per-Kecamatan. Sedangkan pada pemilihan umum legislatif 2009 terjadi perubahan

daerah pemilihan dikarenakan adanya pemekaran daerah dengan terbentuknya kabupaten baru Tana Tidung adalah salah satu kabupaten yang disetujui pembentukannya pada Sidang Paripurna DPR RI pada tanggal 17 Juli 2007. Kabupaten ini merupakan pemekaran dari 3 wilayah kecamatan di Kabupaten Bulungan , yakni Kecamatan Sesayap, Sesayap Hilir dan Tanah Lia. Sejak tahun 2012, kabupaten ini merupakan bagian dari Provinsi Kalimantan Utara, seiring dengan pemekaran provinsi baru tersebut dari Provinsi Kalimantan Timur.

Tabel III Daerah Pemilihan Pada Pemilu Legislatif 2009 Kabupaten Bulungan

Daerah Pemilihan	Kecamatan dan Jumlah Penduduk	Alokasi Kursi
Dapil I	Kecamatan Tanjung Selor = 38.311	12
	Kecamatan Tanjung Palas = 14.751	
	Kecamatan Tanjung Palas Timur = 9.353	
	Total 62.415	
Dapil II	Kecamatan Tanjung Palas Barat = 6.894	4
	Kecamatan Peso = 4.122	
	Kecamatan Peso Hilir = 3.477	
	Total 14.493	
Dapil III	Kecamatan Tanjung Palas Tengah = 7.618	9
	Kecamatan Tanjung Palas Utara = 9.291	
	Kecamatan Sekatak = 8.594	
	Kecamatan Bunyu = 11.408	
	Total 36.911	

Pada Tabel diatas dapat dilihat bahwa pemilihan umum legislatif tahun 2009 mengalami suatu perubahan daerah pemilihan dimana tiga kecamatan pada pemilu 2004 sudah dimekarkan menjadi Kabupaten Tana Tidung.

## **V.II. Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Proses Perubahan Daerah Pemilihan**

Salah satu pertanyaan penting yang harus dijawab dalam menyusun sebuah Keputusan yang memberikan atau mengakui status keistimewaan anggota DPRD dari sebuah daerah pemilihan adalah apa argumentasi, alasan, rasionalitas, atau relevansi dari pemberian status keistimewaan. Dalam konteks perubahan Daerah Pemilihan dan Alokasi Kursi di Kabupaten Bulungan, paling tidak terdapat beberapa faktor-faktor yang mempengaruhi yaitu :

### **A. Alasan Filosofi**

Status istimewa yang melekat pada anggota DPRD Kabupaten Bulungan yang terpilih berdasarkan Daerah asal Pemilihan merupakan bagian integral dalam sejarah pendirian negara-bangsa Indonesia, terutama di saat-saat Indonesia harus memilih dan mengambil keputusan tentang sistem politik yang harus dijalankannya sebagai sebuah bangsa yang secara sadar memilih untuk merdeka dan menjalankan aktivitas peyelenggaraan negaranya secara lebih bermartabat, demi mencapai nilai kesejahteraan warga negaranya telah tercatat kuat dalam sejarah Indonesia.

Alasan dan landasan filosofis perubahan daerah pemilihan, oleh karenanya, tidak semata-mata dilandasi oleh filosofi masyarakat Bulungan, tetapi juga menjadi bagian dan konsisten dengan filosofi pendirian negara-bangsa Indonesia.

Pilihan sadar untuk menjadi bagian Indonesia merupakan refleksi filosofis Kesultanan Bulungan dan masyarakat Bulungan secara keseluruhan yang mengagungkan ke-bhineka-an dalam ke-ika-an sebagaimana tertuang dalam

Pancasila dan Undang-undang Dasar Republik Indonesia. Masyarakat Kabupaten Bulungan yang relatif homogen di awal kemerdekaan secara sadar meleburkan diri ke dalam masyarakat Indonesia yang sangat majemuk, baik dari sisi etnis, agama maupun adat istiadat. Pilihan ini tentu saja membawa resiko bagi penempatan diri masyarakat Bulungan karena menjadi bagian kecil dalam kesatuannya dengan masyarakat Indonesia yang majemuk. Kesadaran dan sekaligus keberanian politik Kesultanan Bulungan untuk masuk meng-ika-kan diri ke dalam kebhineka-an Indonesia pada awal kemerdekaan merupakan filosofi dasar yang dijadikan rujukan oleh tim Komisioner KPUD Kabupaten Bulungan dalam perumusan Daerah Pemilihan dan Alokasi Kursi ini.

Komitmen pada ke-bhineka-tunggal-ika-an bukan semata terbukti dari kesadaran dan keberanian politik untuk menjadi bagian dari Indonesia yang majemuk, tetapi juga terefleksikan dari kesediaan dan upaya untuk mengundang kebhinekaan Indonesia untuk memasuki Kesultanan Bulungan. Sejak Republik Indonesia diproklamasikan, Kesultanan Bulungan bukan hanya mengakui pemerintah Republik Indonesia dan menyediakan diri menjadi bagian integral negara kesatuan Republik Indonesia, bukan pula sekedar berjuang melawan penjajah dalam mempertahankan kemerdekaan, tetapi juga dalam mempercepat nation-building dengan memfasilitasi kehadiran generasi muda luar daerah ke Kabupaten Bulungan. Dukungan Kesultanan dalam menyokong integritas wilayah di Kabupaten Bulungan pada masa lalu merupakan bukti dari semangat kebhineka-an dalam ke-ika-an.

Ditemui dalam kesempatan wawancara tgl 19 juni 2013 dengan salah satu tokoh masyarakat Drs.Datu M Syukur yang menjabat sebagai pemangku adat kesultanan Bulungan beliau mengatakan :

“ Pemilu 2014 merupakan suatu ajang perebutan hati rakyat dimana selama ini wilayah Kecamatan Tanjung Palas yang dulunya merupakan pusat kesultanan Bulungan harus berusaha membuktikan bahwa dengan perubahan daerah pemilihan mampu mendudukkan salah satu wakilnya untuk menjadi Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan kalo bisa jangan hanya satu tapi mampu setengah dari alokasi kursi yang tersedia”

Daerah Pemilihan dan Alokasi Kursi, oleh karenanya, harus memberikan pondasi bagi pengkokohan lebih lanjut masyarakat multi-kultural yang mampu membangun keharmonisan dan kohesivitas sosial. Kemampuan ini bukan saja diperuntukkan masyarakat yang ada di Kabupaten Bulungan, tetapi sekaligus membangun benih, memberikan inspirasi dan sekaligus pengikat bagi multi-kulturalisme Indonesia.

Filosofi untuk membangun keseimbangan pembangunan antara wilayah pedesaan, Kecamatan dan Kota di Kabupaten Bulungan dengan dan jagad besar Indonesia, oleh karenanya, menjadi alasan sekaligus landasan filosofis perubahan daerah pemilihan dan alokasi kursi Kabupaten Bulungan. Perubahan Daerah Pemilihan dan Alokasi Kursi Kabupaten Bulungan tidak dirumuskan untuk saat ini, tetapi, sebagaimana pemikiran filosofis para pemimpin Kabupaten Bulungan terdahulu, yang lebih penting adalah untuk kepentingan Indonesia.

Tatkala demokrasi menjadi pilihan Republik Indonesia sebagaimana tertuang dalam dasar negara dan UUD 1945, perubahan daerah pemilihan dan alokasi kursi Kabupaten Bulungan pun harus konsisten dengan nilai ini. Apalagi, praktek politik yang selama ini berlangsung di Kabupaten Bulungan telah

menunjukkan upaya serius mengembangkan demokrasi dalam tata pemerintahan.

Filosofi pengintegrasian atau ke-ika-an antara ke-bhineka-an masa lalu dengan masa datang, antara ketradisional dengan ke-modern-an, dan antara kedinamisan dengan kearifan, menjadi nilai dasar yang menyemangati Perubahan Daerah Pemilihan dan Alokasi Kursi Kabupaten Bulungan Tahun 2014.

## **B. Alasan Politis**

Dalam hal Perubahan Daerah Pemilihan dan Jumlah Alokasi Kursi, KPUD Kabupaten Bulungan memperhatikan prinsip-prinsip yang bermakna politis, yakni : Berkesinambungan, Kesetaraan Suara, Integralitas Wilayah, dan Kohesivitas. Sebagaimana dijelaskan berikut;

### **a. Prinsip Berkesinambungan**

Prinsip berkesinambungan, memiliki makna sebagai usaha untuk selalu memperbaiki hasil keputusan Daerah Pemilihan dan Alokasi Kursi pada pelaksanaan Pemilu Legislatif tahun-tahun sebelumnya. Dengan tujuan agar keputusan yang dihasilkan bukan semata-mata karena memperhitungan nilai untung dan rugi bagi kepentingan pribadi, tetapi lebih kepada menjaga dan menegakkan konstitusi Pasal 27 ayat (1) Undang-Undang Dasar Tahun 1945.

Menurut Arbain Amp. SE staf Kasubag Teknis dan Humas KPU Bulungan pada wawancara tanggal 15 juli 2013 “ KPU tidak berbicara masalah puas dan tidak puas terjadinya perubahan daerah pemilihan ini tapi kita bicara aturan dan aturan itu yang membatasi hal tersebut kalo kita bicara protes dari partai yang merasa dirugikan dikarenakan terjadinya proses perubahan yang terjadi”.

Adapun Daerah Pemilihan dan Alokasi Kursi pada Pemilihan Umum Legislatif Tahun 2009 yaitu terdiri dari 3 Dapil dengan Alokasi 25 Kursi dengan rincian sebagai berikut :

Tabel IV

Daerah Pemilihan dan Alokasi Kursi Pemilu Legislatif Tahun 2009

DAERAH PEMILIHAN	ALOKASI KURSI	KECAMATAN
I	12	Tanjung Selor, Tanjung Palas, dan Tanjung Palas Timur
II	4	Tanjung Palas Barat, Peso Hilir, Peso
III	9	Tanjung Palas Utara, Sekatak, Tanjung Palas Tengah dan Bunyu

Sesuai Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD Pasal 27 dan 29 yang berbunyi Jumlah kursi setiap daerah pemilihan anggota DPRD Kabupaten/Kota paling sedikit 3 (tiga) kursi dan paling banyak 12 (dua belas) kursi serta berdasarkan Data Agregat Kependudukan Per Kecamatan (DAK2) maka Komposisi jumlah Dapil dan alokasi kursi sudah tidak sesuai lagi dengan Dapil pada Pemilu Legislatif 2009

terutama pada dapil I jika mengacu kepada DAK2 maka jumlah kursi menjadi 14 kursi.

#### **b. Prinsip Kesetaraan Suara**

Yang dimaksud dengan kesetaraan suara adalah kesetaraan antara jumlah penduduk dengan alokasi kursi yang dibagikan, melalui mekanisme pembagian berdasarkan nilai kuota yang telah ditetapkan.

Jika memperhatikan jumlah penduduk pada setiap wilayah kecamatan sesuai dengan Data Agregat Kependudukan Per Kecamatan (DAK2) Kabupaten Bulungan dan mengacu pada ketentuan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD Pasal 26 Ayat 2 huruf b yang menyatakan Kabupaten/Kota dengan jumlah Penduduk lebih dari 100.000 sampai dengan 200.000 orang memperoleh alokasi 25 kursi serta Pasal 27 dan 29 yang berbunyi Jumlah kursi setiap daerah pemilihan anggota DPRD Kabupaten/Kota paling sedikit 3 (tiga) kursi dan paling banyak 12 (dua belas) kursi, maka perlu dilakukan perubahan-perubahan komposisi daerah pemilihan dan alokasi kursi masing-masing dapil dengan alokasi kursi tetap 25 kursi. Hal ini dikarenakan terjadi pertumbuhan jumlah penduduk yaitu pada Dapil I dan terjadi penurunan jumlah penduduk pada Dapil III. Sehingga perlu dilakukan perubahan dapil yang sebelumnya hanya terdapat 3 (tiga) daerah pemilihan menjadi opsi perencanaan 4 (empat) daerah pemilihan atau tetap pada opsi untuk menyelenggarakan 3 (tiga) daerah pemilihan dengan opsi mengeser Kecamatan yang memiliki populasi yang sama atau lebih besar, sehingga kesetaraan suara masing-masing wilayah dapat terwakili.

### **c. Prinsip Integralitas Wilayah**

Adalah prinsip yang tetap memperhatikan kesatuan geografis dalam melakukan perancangan daerah pemilihan dan alokasi kursi. Maknanya jelas, dengan dasar pertimbangan antara lain : aksesibilitas logistik, waktu pelaksanaan Pemilu, jalur koordinasi pengawasan dan distribusi, kemudahan melakukan pencoblosan dan efisiensi penghitungan rekapitulasi suara.

Wawancara penulis dengan Bapak Erry Sonley SP, anggota KPU yang membawahi Divisi Perencanaan, Keuangan dan Logistik Tanggal 5 Juni 2013 beliau mengatakan:

“ Dengan perubahan ini mempermudah jalur distribusi dan mempercepat proses penghitungan suara dalam artian jalur akses lebih cepat dan terkordinasi dikarenakan daerah pemilihan yang berubah menjadi satu daratan dan satu jalur masuknya kendaraan darat dan sungai kedaerah tersebut”.

Sejak Pemilihan Umum tahun 2009 di Kabupaten Bulungan tidak adanya perubahan wilayah administratif atau adanya pemekaran wilayah, namun perubahan daerah pemilihan pada pemilu anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota tahun 2014 selain mempertimbangkan prinsip-prinsip diatas yang terutama adalah memperhatikan kondisi geografis masing-masing wilayah. Berikut opsi simulasi rancangan Dapil yang didasarkan pada prinsip integralitas wilayah :

#### **Model 1.**

**Rancangan Dapil dan Alokasi Kursi Kabupaten Bulungan**

Dapil I = Secara geografis letak wilayahnya merupakan satu daratan dan berbatasan langsung antar kecamatan Tanjung Selor dan Tanjung Palas Timur serta memiliki satu jalur transportasi darat.

Dapil II = Secara geografis kecamatan Tanjung Palas berbatasan langsung dengan kecamatan Tanjung Palas Tengah, namun tidak berbatasan langsung dengan bunyu yang merupakan pulau, namun apabila di pandang dari sudut kedekatan akses transportasi maka hanya kecamatan Tanjung Palas Tengah yang lebih dekat dengan Bunyu dibandingkan dengan kecamatan-kecamatan lain.

Dapil III= Secara geografis letak wilayah Tanjung Palas Utara dan Sekatak merupakan satu daratan, berbatasan langsung, dan satu jalur transportasi yang saling menghubungkan.

Dapil IV= Secara geografis letak wilayah Peso Hilir berbatasan langsung dengan Peso dan Tanjung Palas Barat, dimana ketiga kecamatan tersebut memiliki jalur transportasi yang saling menghubungkan.

## **Model 2.**

### **Rancangan Dapil dan Alokasi Kursi Kabupaten Bulungan**

Dapil I = Secara geografis letak wilayahnya merupakan satu daratan dan berbatasan langsung antar kecamatan Tanjung Selor dan Tanjung Palas Timur serta memiliki satu jalur transportasi darat.

Dapil II = Secara geografis kecamatan Tanjung Palas berbatasan langsung dengan kecamatan Tanjung Palas Barat, namun tidak berbatasan langsung dengan Peso dan Peso Hilir, namun apabila di pandang dari sudut kedekatan akses

transportasi maka hanya kecamatan Tanjung Palas yang lebih dekat dengan Peso dan Peso Hilir.

Dapil III= Secara geografis letak wilayah Tanjung Palas Tengah, Utara dan Sekatak merupakan satu daratan, berbatasan langsung, dan satu jalur transportasi yang saling menghubungkan, namun tidak berbatasan langsung dengan bunyu yang merupakan pulau. Apabila di pandang dari sudut kedekatan akses transportasi maka hanya kecamatan Tanjung Palas Tengah yang lebih dekat dengan Bunyu dibandingkan dengan kecamatan-kecamatan lain.

Pada proses simulasi yang dibuat oleh Komisi Pemilihan Umum penulis mewawancarai Bapak Irsyad Sudirman Anggota KPU divisi Teknik Penyelenggara tanggal 15 Juli 2013 beliau mengatakan :

“ Sebelum KPU membuat rancangan perubahan daerah pemilihan, kami semua membuat suatu simulasi dengan beberapa model daerah pemilihan dengan tetap memperhatikan aturan-aturan yang dikeluarkan sehingga apabila dikemudian hari ada yang merasa dirugikan kami akan menjelaskan dengan menyodorkan opsi-opsi yang sudah kami buat”.

#### **d. Prinsip Kohesivitas**

Prinsip Kohesivitas adalah prinsip yang mengedepankan penyetaraan dalam sosial-kultural masyarakat dengan cara mengakomodir pembangunan yang berdasarkan kearifan lokal (local wisdom), sehingga mampu menciptakan asas keadilan, toleransi dan kesejahteraan.

Jika memperhatikan dari sudut kondisi sosio kultural penduduk, maka kultur atau etnis setiap wilayah tentulah berbeda, dimana ada beberapa wilayah yang di dominasi etnis tertentu yang merupakan penduduk asli, dan ada juga wilayah yang di dominasi etnis pendatang serta beberapa wilayah yang sifatnya sudah multi

etnis. Namun dalam konsep Perubahan Penataan Daerah Pemilihan dan Alokasi Kursi di Kabupaten Bulungan ini, kondisi sosio kultur atau kohesivitas masing-masing daerah pemilihan merupakan pertimbangan yang tidak dapat dipisahkan.

Saat munculnya gerakan reformasi 15 tahun yang lalu, dengan tuntutan untuk membuka kran-kran politik yang selama 30 tahun lebih disekat dalam budaya otoriterianisme. Kondisi tersebut menjadikan demokrasi sebagai pilihan proses penyelenggaraan kenegaraan di Republik Indonesia sebagaimana juga tertuang dalam dasar negara dan UUD 1945, perubahan daerah pemilihan dan alokasi kursi Kabupaten Bulungan pun harus konsisten dengan nilai ini. Apalagi, praktek politik yang selama ini berlangsung di Kabupaten Bulungan telah menunjukkan upaya serius mengembangkan demokrasi dalam tata pemerintahan. Terutama untuk menciptakan pemerataan pembangunan, pengintegrasian kekuatan-kekuatan potensial anak bangsa serta mempersatukan garis tegas antara ketradisional dengan ke-modern-an, dan antara kedinamisan dengan kearifan, menjadi nilai dasar yang menyemangati Perubahan Daerah Pemilihan dan Alokasi Kursi Kabupaten Bulungan Tahun 2014.

### **C. Alasan Yuridis**

Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945, mengamanatkan bahwa wilayah kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah provinsi, dimana daerah provinsi dibagi lagi atas daerah kabupaten dan kota, yang masing-masing sebagai daerah otonomi. Sebagai daerah otonomi, daerah provinsi, kabupaten/kota memiliki pemerintahan daerah yang melaksanakan, fungsi-fungsi pemerintahan daerah, yakni Pemerintahan Daerah dan DPRD.

Sebagaimana juga telah dijelaskan dalam Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 1 ayat (2) yang berbunyi :

"Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar".

Makna dari "kedaulatan berada di tangan rakyat" adalah bahwa rakyat memiliki kedaulatan, tanggung jawab, hak dan kewajiban untuk secara demokratis memilih pemimpin yang akan membentuk pemerintahan guna mengurus dan melayani seluruh lapisan masyarakat, serta memilih wakil rakyat untuk mengawasi jalannya pemerintahan. Perwujudan kedaulatan rakyat dilaksanakan melalui Pemilu secara langsung sebagai sarana bagi rakyat untuk memilih wakilnya yang akan menjalankan fungsi melakukan pengawasan, menyalurkan aspirasi politik rakyat, membuat undang-undang sebagai landasan bagi semua pihak di Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam menjalankan fungsi masing-masing, serta merumuskan anggaran pendapatan dan belanja untuk membiayai pelaksanaan fungsi-fungsi tersebut.

Makna tersebut sangat jelas menyatakan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia memiliki karakteristik sistem pemerintahan yang didasarkan pada konstitusi. Dimana kedaulatan rakyat diwujudkan dalam bentuk sistem keterwakilan melalui pembentukan dewan legislatif, yang dilaksanakan melalui mekanisme Pemilihan Umum. Sebagaimana dicantumkan dalam ketentuan Pasal 22E Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi :

Ayat (1) "Pemilihan Umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali".

Ayat (2) "Pemilihan Umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah".

Pemilu diselenggarakan dengan menjamin prinsip keterwakilan, yang artinya setiap orang Warga Negara Indonesia dijamin memiliki wakil yang duduk di lembaga perwakilan yang akan menyuarakan aspirasi rakyat di setiap tingkatan pemerintahan, dari pusat hingga ke daerah. Pemilu yang terselenggara secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil merupakan syarat mutlak untuk mewujudkan wakil rakyat yang berkualitas, dapat dipercaya, dan dapat menjalankan fungsi kelembagaan legislatif secara optimal. Penyelenggaraan Pemilu yang baik dan berkualitas akan meningkatkan derajat kompetisi yang sehat, partisipatif, dan keterwakilan yang makin kuat dan dapat dipertanggungjawabkan.

Dengan asas langsung, rakyat sebagai Pemilih mempunyai hak untuk memberikan suaranya secara langsung sesuai dengan kehendak hati nuraninya, tanpa perantara. Pemilihan yang bersifat umum mengandung makna menjamin kesempatan yang berlaku menyeluruh bagi semua warga negara, tanpa diskriminasi berdasarkan suku, agama, ras, golongan, jenis kelamin, kedaerahan, pekerjaan, dan status sosial. Setiap warga negara yang berhak memilih bebas menentukan pilihannya tanpa tekanan dan paksaan dari siapa pun. Di dalam melaksanakan haknya, setiap warga negara dijamin keamanannya oleh negara,

sehingga dapat memilih sesuai dengan kehendak hati nurani. Dalam memberikan suaranya, Pemilih dijamin bahwa pilihannya tidak akan diketahui oleh pihak mana pun. Pemilih memberikan suaranya pada surat suara dengan tidak dapat diketahui oleh orang lain.

Dalam mekanisme penyelenggaraan Pemilu, baik penyelenggara Pemilu, aparat pemerintah, Peserta Pemilu, pengawas Pemilu, pemantau Pemilu, Pemilih, serta semua pihak yang terkait harus bersikap dan bertindak jujur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Setiap Pemilih dan Peserta Pemilu mendapat perlakuan yang sama, serta bebas dari kecurangan pihak mana pun.

Dalam konteks penetapan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 adalah sebagai usaha untuk melakukan penyempurnaan terhadap Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang diperlukan untuk penyempurnaan sistem Pemilu Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai aktualisasi dari penyelenggaraan kehidupan bernegara dan pemerintahan yang berdasarkan pada prinsip-prinsip demokrasi dan memperbaiki kualitas penyelenggaraan Pemilu dari waktu ke waktu secara konsisten khususnya berdasarkan dari pengalaman pelaksanaan Pemilu tahun 2009.

Upaya memperbaiki penyelenggaraan Pemilu ini merupakan bagian dari proses penguatan dan pendalaman demokrasi (*deepening democracy*) serta upaya mewujudkan tata pemerintahan presidensiil yang efektif. Dengan demikian diharapkan adanya upaya perbaikan terhadap proses demokratisasi untuk tetap

berlangsung melalui Pemilu yang lebih berkualitas dan pada saat yang bersamaan proses demokratisasi berjalan dengan baik, terkelola dan terlembaga.

Agar tercipta derajat kompetisi yang sehat, partisipatif, dan mempunyai derajat keterwakilan yang lebih tinggi, serta memiliki mekanisme pertanggungjawaban yang jelas, maka penyelenggaraan Pemilu harus dilaksanakan secara lebih berkualitas dari waktu ke waktu. Oleh karena itu, pemberlakuan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 dipandang perlu untuk mengganti landasan hukum penyelenggaraan Pemilu yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2009 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Menjadi Undang-Undang. Dengan undang-undang baru yang lebih komprehensif dan sesuai untuk menjawab tantangan permasalahan baru dalam penyelenggaraan Pemilu.

Di dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 diatur beberapa perubahan pokok tentang Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, khususnya yang berkaitan dengan penyempurnaan tahapan penyelenggaraan Pemilu, persyaratan partai politik menjadi Peserta Pemilu, pendaftaran partai politik menjadi peserta pemilu, batas waktu verifikasi partai politik calon peserta pemilu, mekanisme penggunaan hak

memilih warga negara Indonesia, sistem informasi data pemilih, penyusunan daftar pemilih, kampanye pemilu, pemungutan suara, kriteria penyusunan daerah pemilihan, penentuan ambang batas, sistem pemilu proporsional, penetapan calon terpilih, dan penanganan laporan pelanggaran pemilu, serta pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu, pelanggaran administrasi pemilu, sengketa pemilu, tindak pidana pemilu, sengketa tata usaha negara pemilu, dan perselisihan hasil pemilu. Penyempurnaan tahapan penyelenggaraan pemilu dilakukan dengan mengatur bahwa tahapan penyelenggaraan pemilu dimulai sekurang-kurangnya 22 (dua puluh dua) bulan sebelum hari pemungutan suara dan tahapan tersebut dimulai sejak penyusunan peraturan pelaksanaan penyelenggaraan pemilu.

Perlindungan hak konstitusional warga negara Indonesia yang belum terdaftar sebagai pemilih diatur dengan jaminan hak memilih dengan menggunakan bukti kartu tanda penduduk atau paspor. Melalui undang-undang ini juga dibentuk sistem informasi data Pemilih yang berisi data Pemilih secara nasional yang wajib dipelihara dan dimutakhirkan oleh Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota agar dapat digunakan dalam Pemilu selanjutnya. Mekanisme pemberian suara dilakukan dengan cara mencoblos satu kali pada nomor atau nama calon pada surat suara. Kriteria penyusunan daerah pemilihan, ambang batas parlemen (*Parliamentary Treshold*), sistem Pemilu Proporsional, konversi suara menjadi kursi, penetapan calon terpilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dari Partai Politik Peserta Pemilu ditetapkan berdasarkan calon yang memperoleh suara terbanyak.

Perubahan-perubahan ini dilakukan untuk memperkuat lembaga perwakilan rakyat melalui langkah mewujudkan sistem multipartai sederhana yang selanjutnya akan menguatkan sistem pemerintahan presidensiil sebagaimana dimaksudkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Dalam tingkatan yang lebih operasional, penyelenggaraan Pemilu ditetapkan melalui Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 sebagai mekanisme panduan umum bagi badan penyelenggara Pemilu yang dibebankan kepada KPU dan tingkatan turunan di bawahnya. Beberapa hal yang membutuhkan perhatian dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012, antara lain;

*Pertama*, Dalam consideran menimbang Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, pada huruf (c), disebutkan bahwa Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah perlu diganti sesuai dengan tuntutan dan dinamika perkembangan masyarakat. Ini berarti Undang-undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang dirumuskan dan ditetapkan telah dilakukan perubahan melalui Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 yang telah disesuaikan dengan perkembangan demokrasi dan adanya perkembangan dinamika yang terjadi dalam masyarakat.

*Kedua*, Dalam upaya menyelenggarakan pemilihan umum yang wajib menjamin tersalurkannya suara rakyat secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil; sebagaimana yang disebutkan dalam consideran menimbang huruf (b), secara prinsip seluruh rakyat harus dilibatkan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Upaya untuk melibatkan seluruh rakyat dalam penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 diwujudkan melalui sistem perwakilan, yang untuk kabupaten/kota disebut dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan selanjutnya dapat disingkat DPRD.

*Ketiga*, Ketentuan mengenai Kursi dan Daerah Pemilihan DPRD Kabupaten/Kota. Sebagaimana yang disebutkan dalam consideran menimbang huruf (a) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012, merupakan perwujudan kedaulatan rakyat untuk menghasilkan wakil rakyat yang aspiratif, berkualitas, dan bertanggung jawab.

Untuk menghasilkan sebuah lembaga perwakilan yang aspiratif, berkualitas dan bertanggung jawab, jumlah anggota DPRD tentu saja harus seimbang dengan jumlah masyarakat yang diwakili dan disalurkan aspirasi politiknya, sehingga landasan penentuan jumlah kursi didasarkan pada jumlah penduduk.

Hal ini sebagaimana yang telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 pasal 26, yang menyebutkan bahwa : Jumlah kursi DPRD kabupaten/kota ditetapkan paling sedikit 20 (dua puluh) dan paling banyak 50 (lima puluh). Jumlah kursi DPRD Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) didasarkan pada jumlah penduduk kabupaten/kota yang bersangkutan dengan ketentuan :

- a. Kabupaten/Kota dengan jumlah Penduduk sampai dengan 100.000 (seratus ribu) orang memperoleh alokasi 20 (dua puluh) kursi;
- b. Kabupaten/Kota dengan jumlah Penduduk lebih dari 100.000 (seratus ribu) sampai dengan 200.000 (dua ratus ribu) orang memperoleh alokasi 25 (dua puluh lima) kursi;
- c. Kabupaten/Kota dengan jumlah Penduduk lebih dari 200.000 (dua ratus ribu) sampai dengan 300.000 (tiga ratus ribu) orang memperoleh alokasi 30 (tiga puluh) kursi;
- d. Kabupaten/Kota dengan jumlah Penduduk lebih dari 300.000 (tiga ratus ribu) sampai dengan 400.000 (empat ratus ribu) orang memperoleh alokasi 35 (tiga puluh lima) kursi;
- e. Kabupaten/Kota dengan jumlah Penduduk lebih dari 400.000 (empat ratus ribu) sampai dengan 500.000 (lima ratus ribu) orang memperoleh alokasi 40 (empat puluh) kursi;
- f. Kabupaten/Kota dengan jumlah Penduduk lebih dari 500.000 (lima ratus ribu) sampai dengan 1.000.000 (satu juta) orang memperoleh alokasi 45 (empat puluh lima) kursi; dan
- g. Kabupaten/Kota dengan jumlah Penduduk lebih dari 1.000.000 (satu juta) orang memperoleh alokasi 50 (lima puluh) kursi.

Uraian yang disebutkan dalam pasal 26 UU No. 8 Tahun 2012 sangat jelas. Pada ayat (1) disebutkan bahwa, jumlah Kursi DPRD Kabupaten/Kota ditetapkan paling sedikit 20 (dua puluh) dan paling banyak 50 (lima puluh). Ini berarti jumlah kursi untuk DPRD Kabupaten/Kota tidak boleh kurang dari 20 dan tidak

boleh lebih dari 50. Jumlah kursi untuk DPRD Kabupaten/kota adalah 20, 21, 22, 23, dan seterusnya sampai dengan 50 kursi. Selanjutnya, untuk mengetahui jumlah kursi DPRD di masing-masing Kabupaten/Kota pada ayat (2) disebutkan bahwa jumlah kursi DPRD Kabupaten/Kota ditentukan berdasarkan jumlah penduduk Kabupaten/Kota yang bersangkutan.

Berdasarkan ketentuan tersebut diatas, maka untuk Kabupaten Bulungan yang jumlah penduduknya sebesar 131.828 jiwa sesuai dengan Data Agregat Kependudukan Kecamatan atau disingkat sebagai DAK 2, berlaku pasal 26 huruf (b), yakni Kabupaten/Kota dengan jumlah Penduduk lebih dari 100.000 (seratus ribu) sampai dengan 200.000 (dua ratus ribu) orang memperoleh alokasi 25 (dua puluh lima) kursi. Dengan demikian, jumlah kursi di DPRD Kabupaten Bulungan tetap menjadi 25 kursi seperti yang berlaku pada Pemilu Legislatif 2009.

Namun sejalan dengan adanya perkembangan dinamika masyarakat di Kabupaten Bulungan, terutama menyangkut pada sebaran populasi di 10 Kecamatan yang ada di Kabupaten Bulungan serta ditopang oleh beberapa kendala keterbatasan baik berupa akses ke wilayah-wilayah Kecamatan yang ada, maka dianggap perlu untuk melakukan perubahan terhadap sebaran Daerah Pemilihan yang telah ada selama ini.

Selanjutnya dalam pasal 27 UU No. 8 Tahun 2012, disebutkan bahwa :

Ayat (1) "Daerah pemilihan DPRD kabupaten/kota adalah kecamatan atau gabungan kecamatan".

Ayat (2) “Jumlah kursi setiap daerah pemilihan anggota DPRD kabupaten/kota paling sedikit 3 (tiga) kursi dan paling banyak 12 (dua belas) kursi”.

Dari uraian pasal 27 ayat (1) diatas, didapatkan gambaran mengenai adanya pembagian Kabupaten/kota menjadi daerah-daerah pemilihan, dimana daerah pemilihan tersebut adalah kecamatan atau gabungan kecamatan. Daerah pemilihan kabupaten dibagi dalam kecamatan atau gabungan kecamatan, bukan desa atau gabungan desa. Definisi yang umum digunakan untuk kecamatan adalah wilayah kerja camat sebagai perangkat daerah kabupaten dan daerah kota. Dengan terbaginya kabupaten/kota ke dalam daerah-daerah pemilihan, maka jumlah kursi untuk daerah kabupaten/kota juga dibagi dalam masing-masing daerah pemilihan sesuai dengan jumlah penduduk pada masing-masing daerah pemilihan. Ketentuan mengenai alokasi kursi di masing-masing daerah pemilihan akan dijelaskan lebih lanjut dalam UU ini.

Selanjutnya pada ayat (2) disebutkan bahwa “Jumlah kursi setiap daerah pemilihan anggota DPRD kabupaten/kota paling sedikit 3 (tiga) kursi dan paling banyak 12 (dua belas) kursi”. Jika tidak dicermati secara mendalam, bunyi pasal 27 ayat (2) dapat mengantarkan kita pada kesimpulan bahwa jika tidak segera melakukan pembenahan pada daerah pemilihan yang memiliki jumlah populasi lebih besar dari daerah pemilihan yang lain, maka akan terjadi penambahan jumlah kursi diluar ketentuan yang telah ditetapkan pada pasal 27 ayat (2) ini.

Saat ini, di setiap kabupaten/kota sedang diselenggarakan pemerintahan daerah yang salah satu unsurnya adalah DPRD Kabupaten/Kota hasil Pemilu

2009. Dengan berlakunya UU No. 8 Tahun 2012, maka untuk daerah kabupaten/kota yang mengalami penambahan/pengurangan jumlah penduduk yang mengakibatkan bertambahnya/berkurangnya jumlah kursi DPRD seharusnya dilakukan penyesuaian ulang berdasarkan perhitungan suara untuk jumlah kursi di setiap daerah pemilihan pada Pemilu 2009. Dalam konteks inilah, pasal 27 ayat (2) menyatakan bahwa Jumlah kursi setiap daerah pemilihan anggota DPRD kabupaten/kota paling sedikit 3 (tiga) kursi dan paling banyak 12 (dua belas) kursi.

Asumsinya sederhana, jika setelah Pemilu 2009 diselenggarakan dan terjadi penambahan jumlah penduduk di Kecamatan pada wilayah Kabupaten/kota dalam jangka waktu sebelum Pemilu berikutnya (Tahun 2014) diselenggarakan, tentunya jumlah kursi setiap daerah pemilihan anggota DPRD di Kabupaten/kota tersebut tidak serta merta dapat bertambah. Jumlah kursinya hanya dapat bertambah setelah Pemilu berikutnya diselenggarakan (Tahun 2014). Hal ini selanjutnya dijelaskan dalam Pasal 29 ayat (1) yang menyebutkan bahwa “Jumlah kursi anggota DPRD Kabupaten/kota yang dibentuk setelah Pemilu ditetapkan berdasarkan ketentuan dalam Undang-undang ini”.

Dari ketentuan ini dapat dipahami bahwa jumlah kursi untuk setiap daerah pemilihan DPRD Kabupaten/kota yang berada pada tingkatan bawahnya dengan berlakunya UU ini tidak dapat mengalami perubahan secara langsung kecuali melalui Pemilu. Sehingga meski jumlah kursi DPRD Kabupaten Bulungan dinyatakan tetap menjadi 25 kursi menurut pasal 26 ayat (2) huruf b, perubahan alokasi kursi per-Dapil hanya dapat direalisasikan melalui Pemilu 2014.

**Keempat**, Dalam Pasal 29 UU No. 8 Tahun 2012 disebutkan bahwa :

Ayat (1) “Jumlah kursi anggota DPRD kabupaten/kota yang dibentuk setelah Pemilu ditetapkan berdasarkan ketentuan dalam Undang-undang ini”.

Ayat (2) “Alokasi kursi dan daerah pemilihan anggota DPRD kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditentukan paling sedikit 3 (tiga) dan paling banyak 12 (dua belas)”.

Ayat (3) “Dalam hal terjadi pembentukan kabupaten/kota baru setelah Pemilu, dilakukan penataan daerah pemilihan di kabupaten/kota induk sesuai dengan jumlah penduduk berdasarkan alokasi kursi sebagaimana dimaksud pada ayat (2)”.

Ayat (4) “Penataan daerah pemilihan di kabupaten/kota induk dan pembentukan daerah pemilihan di kabupaten/kota baru dilakukan untuk pemilu berikutnya”.

Ayat (5) “Ketentuan lebih lanjut mengenai daerah pemilihan dan alokasi kursi anggota DPRD kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) diatur dalam peraturan KPU”.

Pasal 29 ayat (1), masih konsisten dengan pasal-pasal sebelumnya. Disebutkan bahwa : “*Jumlah kursi anggota DPRD kabupaten/kota yang dibentuk setelah Pemilu ditetapkan berdasarkan ketentuan dalam Undang-undang ini*”. Ini berarti jumlah kursi anggota DPRD Kabupaten/kota, baik yang dibentuk setelah Pemilu 2004 maupun yang akan terbentuk melalui Pemilu 2009 dan pada Pemilu di tahun-tahun mendatang harus mengacu pada ketentuan sebagaimana yang ditetapkan dalam UU ini.

Pasal 29 ayat (2), "Alokasi kursi dan daerah pemilihan anggota DPRD kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditentukan paling sedikit 3 (tiga) dan paling banyak 12 (dua belas)". Dari jumlah masyarakat di Kabupaten/Kota dibagi dengan jumlah kursi DPRD Kabupaten/kota ditemukan perbandingan antara nilai satu kursi dengan jumlah masyarakat yang dikenal dengan sebutan angka kesetaraan. Dengan ditetapkannya batas alokasi kursi minimal 3 dan maksimal 12 untuk setiap daerah pemilihan, maka daerah pemilihan berarti memiliki batas minimal dan batas maksimal jumlah masyarakat.

Sampai disini penting untuk dicermati bahwa pembagian daerah pemilihan berdasarkan pasal 29 ayat (2) dilakukan bukan dengan terlebih dahulu menentukan akan dibagi berapa seluruh jumlah kursi ? Tapi, dilakukan dengan terlebih dahulu menentukan pembagian daerah pemilihan yang mempertimbangkan pendekatan sosiologis, kultural, dan aksesibilitas, mengingat secara prinsip anggota DPRD bukan hanya sebagai perwakilan penduduk dan melainkan juga perwakilan wilayah. Setelah daerah-daerah pemilihan ditentukan, maka selanjutnya dilihat apakah daerah pemilihan tersebut memenuhi syarat sebagaimana yang disebutkan dalam pasal 29 ayat (2).

Pasal 29 ayat (3), diperuntukkan bagi daerah-daerah yang mengalami pemekaran atau penggabungan daerah. Dimana ketika terjadi pemekaran dan penggabungan daerah, maka akan terdapat daerah-daerah pemilihan yang hilang atau justru bertambah. Jika hal tersebut terjadi, maka disebutkan bahwa "*Dalam hal terjadi pembentukan kabupaten/kota baru setelah Pemilu, dilakukan penataan daerah pemilihan di kabupaten/kota induk sesuai dengan jumlah penduduk*

*berdasarkan alokasi kursi sebagaimana dimaksud pada ayat (2)".*

Selanjutnya dalam pasal 29 ayat (4) disebutkan bahwa "*Penataan daerah pemilihan di kabupaten/kota induk dan pembentukan daerah pemilihan di kabupaten/kota baru dilakukan untuk pemilu berikutnya*". Ini berarti bahwa ketika terjadi pembentukan kabupaten/kota induk/baru, maka jumlah kursi dan daerah pemilihan adalah ditetapkan sama dengan pemilu sebelumnya. Dimana, penataan daerah pemilihan di kabupaten/kota induk/baru dilakukan untuk pemilu berikutnya.

Pasal 29 ayat (5) menyebutkan bahwa "*Ketentuan lebih lanjut mengenai daerah pemilihan dan alokasi kursi anggota DPRD kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) diatur dalam peraturan KPU*". Ini berarti, penentuan jumlah kursi dan daerah pemilihan DPRD Kabupaten/kota menjadi kewenangan KPU sebagai penyelenggara Pemilu berdasarkan ketentuan yang diatur dalam UU ini.

#### **D. Alasan Sosio-Psikologis**

Jumlah Kursi dan Daerah Pemilihan DPRD Kabupaten Bulungan Saat ini adalah sebanyak 25 kursi. Jumlah tersebut, merupakan hasil penyelenggaraan Pemilu tahun 2009. Saat ini, jumlah penduduk di Kabupaten Bulungan telah meningkat walaupun tidak signifikan menjadi 131.828 jiwa. Jumlah populasi terbesar berada di kota Tanjung Selor yakni sebesar 46.011 jiwa, jika mengikuti penetapan Dapil pada Pemilu Legislatif Tahun 2009 yang memasukan Tanjung Selor dalam Dapil I yang meliputi tiga (3) Kecamatan, yakni Tanjung Selor, Tanjung Palas dan Tanjung Palas Timur, maka berdasarkan

ketentuan pasal 29 ayat (2) UU No. 8 Tahun 2012, maka seharusnya jumlah alokasi kursi DPRD Kabupaten Bulungan untuk Dapil I akan menjadi 14 kursi dengan terlebih dahulu melakukan mekanisme pembagian 1/1000 jumlah penduduk, yang jika dicermati keadaan ini telah menyalahi ketentuan yang telah ditetapkan dalam UU No. 8 Tahun 2012.

Berkaitan dengan penjelasan diatas hal tersebut diperkuat dengan penjelasan oleh Ketua KPUD Kabupaten Bulungan Drs. Yahdian Noor.M,Si dalam kesempatan wawancara tgl 17 Juli 2013,

“ Jika mengikuti penyelenggaraan Pemilu Legislatif 2009 maka daerah pemilihan tersebut sudah menyalahi ketentuan dikarenakan Undang-undang No 8 tahun 2012 membatasi hal tersebut dan kita tidak mau dikemudian hari ada masalah dengan aturan makanya penataan daerah pemilihan harus kita lakukan”.

Dengan bertambahnya jumlah populasi di kota Tanjung Selor akibat dari adanya pertumbuhan penduduk di Kabupaten Bulungan, maka perlu pula dilakukan penataan ulang daerah pemilihan agar sesuai dengan ketentuan sebagaimana yang diatur dalam pasal 29 ayat (2) UU No. 8 Tahun 2012, dan adanya perkembangan dinamika masyarakat.

Sebagaimana perlu diketahui bahwa pertumbuhan penduduk di Tanjung Selor cukup tinggi, yakni rata-rata 2,67 % pertahun. Pertumbuhan penduduk sebagai modal dasar pembangunan merupakan dinamika yang seharusnya dibarengi dengan perkembangan ruang-ruang demokrasi dan partisipasi yang semakin terbuka.

Pada saat Pemilu 2009, dimana jumlah kursi DPRD Kabupaten Bulungan berjumlah 25 kursi, Daerah Pemilihan di Kabupaten Bulungan dibagi dalam 3 Zona Daerah Pemilihan, sebagai berikut :

Tabel V Daerah Pemilihan Pada Pemilu 2009

DAERAH PEMILIHAN	KECAMATAN	ALOKASI KURSI
Zona I	Tanjung Selor	12
	Tanjung Palas	
	Tanjung Palas Timur	
Zona II	Tanjung Palas Barat	4
	Peso	
	Peso Hilir	
Zona III	Tanjung Palas Utara	9
	Tanjung Palas Tengah	
	Sekatak	
	Bunyu	

Saat itu, Kabupaten Bulungan terbagi dalam 10 Kecamatan. Seiring dengan perkembangan dinamika yang terjadi dalam masyarakat dan dalam rangka meningkatkan aksesibilitas masyarakat, maka pada masa yang akan datang tidak tertutup kemungkinan terjadi pemekaran wilayah yang secara langsung dapat berdampak langsung pada daerah pemilihan. Pemekaran kecamatan pada umumnya di dorong oleh faktor-faktor sebagai berikut :

- Pertumbuhan Penduduk.
- Luas Wilayah dan Kondisi Geografis.
- Hubungan ekonomi dan sosial budaya masyarakat.

Pertumbuhan penduduk di Kabupaten Bulungan terutama disebabkan karena adanya pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi. Adanya pertumbuhan ekonomi yang tinggi disebabkan berkembangnya investasi yang pada gilirannya membuka lapangan kerja sehingga menarik minat penduduk usia produktif dari daerah-daerah lain di Indonesia untuk menetap di Kabupaten Bulungan. Inilah alasan mengapa pertumbuhan penduduk yang terjadi di Kabupaten Bulungan sangat signifikan setiap tahunnya.

Dalam Wawancara dengan pengamat sosial ekonomi dari Universitas Kaltara Bapak Jimmy Nasroen SP tanggal 27 juli 2013 beliau mengatakan,

“ Kabupaten Bulungan dari dulu selalu digerogeti oleh adanya pemekaran wilayah akan tetapi tetap menarik bagi seorang gadis dikarenakan daerah ini terus berkembang sehingga banyak pendatang yang mencari pekerjaan, sebab peluang pekerjaan masih sangat besar dan hasilnya setiap tahun pertumbuhan penduduk meningkat dengan pesat yang akhirnya mendorong peningkatan juga dari segala bidang baik ekonomi, sosial, politik dan keamanan “.

Secara geografis, Kabupaten Bulungan memiliki wilayah yang sangat luas, yakni 13.181,92 Km<sup>2</sup>. Bentangan alam di Kabupaten Bulungan didominasi wilayah daratan yang berbukit-bukit, bergunung-gunung dengan tebing terjal dan kemiringan yang tajam. Adapun jenis tanah didominasi oleh jenis tanah alluvial, podsolik merah kuning dan lasotol.

Kondisi geografis sebagaimana diuraikan diatas, pada gilirannya mempengaruhi corak kehidupan masyarakat di bidang ekonomi, sosial dan budaya. Hampir tiap kecamatan di Kabupaten Bulungan, memiliki kecenderungan ekonomi dan sosial budaya yang berbeda. Untuk wilayah Tanjung Palas Tengah, Sekatak, dan Tanjung Palas Utara misalnya, mayoritas terdiri dari kelompok masyarakat transmigran yang memiliki kebutuhan ekonomi berbeda dengan kecamatan lainnya. Wilayah Bunyu, Tanjung Palas Timur, dan sebagian Tanjung Palas Tengah, merupakan wilayah pesisir sehingga kecenderungan mayoritas penduduknya adalah bermata pencaharian sebagai nelayan dan pedagang ikan. Sementara wilayah Peso Hilir, Peso dan Tanjung Palas Barat, masyarakat memiliki kecenderungan memenuhi kebutuhan hidupnya dari perkebunan dan pertanian. Demikian pula dengan kecamatan-kecamatan lainnya yang memiliki kecenderungan yang berbeda-beda satu sama lain.

Kondisi geografis tersebut juga telah membuat bentang jarak yang relatif cukup jauh antar kelompok masyarakat di kecamatan yang satu dengan kecamatan yang lainnya. Sulitnya hubungan antar kecamatan selain disebabkan karena luas wilayah dan kondisi geografis, juga disebabkan karena kondisi jalan darat yang masih sangat buruk. Sebagai gambaran, untuk dapat sampai ke Kecamatan Peso Hilir dari Tanjung Selor, masyarakat pada umumnya hanya memiliki akses jalan sungai dengan jarak tempuh sekitar 75 km, daripada dari Tanjung Selor ke Tanah Kuning yang jaraknya lebih dekat dan hanya membutuhkan waktu lebih singkat.

Dalam beberapa puluh tahun terakhir, Kabupaten Bulungan bisa dipastikan akan terus mengalami perubahan sosial yang sangat dramatis. Pada tingkat

masyarakat, Kabupaten Bulungan kini memasuki sebuah fase yang bisa disebutkan sebagai masyarakat berwajah ganda (*dual faces society*). Di satu sisi terdapat masyarakat yang tersusun secara hierarkis mengikuti pola hubungan *patron-client* di masa lalu dan di sisi yang lain telah hadir masyarakat yang memiliki corak horizontal yang kuat.

Perkembangan di atas, sekalipun telah membawa perubahan-perubahan yang sangat mendasar, tidak secara otomatis meminggirkan nilai-nilai tradisionalistik dan semangat kekeluargaan sebagai sumber rujukan penting bagi mayoritas warga Kabupaten Bulungan. Sebagian besar masyarakat tetap memandang dan mengakui tradisi primodialisme sebagai pusat budaya Bulungan dan simbol *pengayom*. Hal ini dapat dilihat dari antusiasme masyarakat untuk hadir dan terlibat dalam berbagai acara ritual budaya yang diselenggarakan Pemerintah Kabupaten Bulungan.

Pada tingkatan lain, penerimaan dan sekaligus penghargaan masyarakat terhadap status birokrasi seorang pegawai pemerintah sebagai pengayom dan orang yang harus dihormati sangat kuat menstigmatisasi di masyarakat, sehingga seorang birokrat diidentikkan dengan kekuasaan terlihat dari hadirnya perkumpulan atau paguyuban di Kabupaten Bulungan yang notabene dipimpin oleh unsur aparatur pemerintahan. Kondisi ini menyiratkan bahwa aras kuat perubahan dalam masyarakat, mengalami benturan yang kuat sesuai dengan kondisi sosial budaya. Dipandang dari sisi sosiologis, keterlibatan aparatur birokrasi dalam tatanan sosial budaya masyarakat Kabupaten Bulungan

merupakan cerminan keinginan masyarakat untuk tetap diperlakukan istimewa sesuai dengan latar belakang sosio-kultural masyarakat Kabupaten Bulungan.

Kehadiran paguyuban-paguyuban di Kabupaten Bulungan menyebar hingga ke Kecamatan di lingkungan Kabupaten Bulungan. Kondisi tersebut sudah cukup lama aktif dalam dinamika politik lokal. Kuatnya perilaku budaya primodialisme di Kabupaten Bulungan ini merupakan cerminan dari masih kuatnya keinginan mayoritas masyarakat untuk melestarikan kehidupan yang didasarkan pada warisan nilai-nilai sosial budaya Kabupaten Bulungan.

Keinginan kuat mayoritas warga untuk tetap mempertahankan status primodialisme juga terekam melalui respon masyarakat terhadap pengisian jabatan anggota DPRD pada tahun 2009. Sebagian masyarakat mengekspresikan aspirasi politiknya secara demonstratif melalui berbagai kelompok yang berujung pada terpilihnya beberapa anggota DPRD Kabupaten Bulungan dari kelompok-kelompok tertentu, yang jika tidak dicarikan solusi alternatifnya kedepan akan melahirkan konflik-konflik komunal secara horizontal yang akan membahayakan keberlangsungan kondisi sosial-kultural itu sendiri.

Dari sudut pandang sosiologis, peristiwa ini juga mencerminkan kuatnya hubungan antara aparatur pemerintah sebagai simbol pimpinan sosio-kultural masyarakat tertentu dengan masyarakat perkotaan Tanjung Selor yang heterogen yang menginginkan terjadinya perubahan mendasar atas perilaku budaya primodialisme selama ini.

Penggambaran detail mengenai kontinuitas corak sosio-psikologi masyarakat Bulungan di atas tidak menjadikannya terisolasi dari perubahan sosial

yang menjauhi pola-pola hubungan kesetiaan lama. Secara keseluruhan ikatan primodialisme masih tetap menjadi sentrum, apalagi dalam ranah budaya. Akan tetapi, sejumlah pergeseran ke arah pola interaksi baru sedang dan akan terus berlangsung.

Pergeseran-pergeseran sosial yang sedang terjadi di atas masyarakat, merupakan fakta penting dalam proses perumusan sebuah regulasi mengenai daerah pemilihan. Hal ini disebabkan karena rancangan daerah pemilihan dan alokasi kursi tidak semata-mata dimaksudkan untuk menengok ke masa lalu. Akan tetapi sekaligus harus memiliki kapasitas untuk menjawab perubahan sosial, memfasilitasi transformasi masyarakat dan didedikasikan untuk menyambut masa depan bagi kesejahteraan dan ketentraman rakyat dengan tetap merawat kontinuitas dan kekukuhan akar dari budaya luhur dan filosofi yang melekat dalam diri masyarakat, khususnya Bulungan.

Untuk itu, perlu dilakukan penataan daerah pemilihan sesuai dengan kondisi daerah dan perkembangan dinamika dalam masyarakat di Kabupaten Bulungan mengacu pada ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

#### **E. Alasan Akademis-Komparatif**

Dalam sistem pemilu, dikenal adanya lima perangkat teknis (Dieter Nohlen, 2000:75-177), yaitu : jenis pencalonan kontestan, cara pemberian suara, pembagian daerah pemilihan, cara perhitungan suara, dan waktu penyelenggaraan pemilu.

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

Penggunaan mekanisme penetapan Daerah Pemilihan (biasa disingkat DP atau Dapil), merupakan tata cara yang relatif baru diterapkan dalam penyelenggaraan perpolitikan di Indonesia. 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 Tahun 2003 sebagaimana telah diubah pertama dengan UU No. 10 Tahun 2006 sebagaimana telah diubah kedua dengan UU Nomor 10 Tahun 2008 (Lembaran Negara Tahun 2008 Nomor 51, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4836) sebagaimana telah diubah dengan UU No. 17 Tahun 2009 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 (Lembaran Negara Tahun 2009 Nomor 78, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5009), tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan

Rakyat Daerah Menjadi Undang-Undang sebagaimana telah diubah terakhir dengan UU No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 117, tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5316).

Undang-undang tersebut 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.

Penetapan daerah pemilihan 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.

Komisi Pemilihan Umum selaku lembaga Negara yang diberi wewenang undang-undang untuk menetapkan daerah pemilihan, melakukan serangkaian kebijakan, yang jika lembaga ini tidak melakukan penetapan daerah pemilihan, maka proses pemilu akan tersendat dan bisa jadi gagal terlaksana. 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. Sebagai permisalan 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 umumnya 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.

Oleh karenanya 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.

Rasionalitas yang muncul menjadi alasan kemudian adalah “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.

### **V.III. Analisis Akademis Rancangan Daerah Pemilihan Dan Alokasi Kursi Pemilu Legislatif 2014 Kabupaten Bulungan**

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 berdasarkan jumlah konstituen di daerah yang diwakilinya. beberapa pendapat menyatakan bahwa semakin kecil daerah pemilihan, semakin kuat legitimasi calon wakil rakyat. Karena dengan daerah pemilihan yang lebih kecil, komunikasi dan mobilitas baik vertikal maupun horisontal untuk menyerap aspirasi konstituen yang diwakilinya akan semakin mudah.

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 latar belakang faktor lain, seperti soal kondisi geografis, sejarah, budaya, dan bahkan soal kemudahan akses komunikasi-transportasi.

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.

Dalam pengaturan mengenai Daerah Pemilihan dan Alokasi Kursi terkandung prinsip-prinsip kesetaraan, seperti berkesinambungan, kesetaraan suara, integralitas dan kohesivitas. Namun diluar ke-empat prinsip tersebut terdapat Analisis Akademik berdasarkan pada prinsip-prinsip dasar Nasionalisme yang terkandung dalam perencanaan penetapan daerah pemilihan dan alokasi kursi, yakni : demokrasi, kerakyatan, ke-bhineka-tunggal-ika-an, efektivitas pemerintahan, kepentingan nasional dan pendayagunaan kearifan lokal merupakan prinsip-prinsip atau asas-asas utama. Berikut ini akan dielaborasi masing-masing prinsip atau asas di atas.

#### **A. Prinsip Demokrasi**

Secara normatif, penggunaan demokrasi sebagai prinsip didasarkan pada keyakinan bahwa demokrasi adalah sistem yang memiliki beberapa keunggulan serta dipercaya bisa mengatur tata cara pembuatan keputusan bersama yang paling sedikit kelemahannya dibandingkan sistem yang lain. Esensi demokrasi adalah adanya pengakuan, penghargaan dan persamaan hak-hak atas manusia secara universal. Sistem politik dan pemerintahan demokrasi secara sederhana diartikan

sebagai pemerintahan yang memperoleh legitimasi dari rakyat, ditentukan oleh wakil-wakil rakyat dan diperuntukkan bagi kepentingan rakyat.

Dalam implementasinya, sistem pemerintahan demokrasi ditandai dengan adanya pemilihan umum secara berkala dimana rakyat bebas menentukan pilihan atas calon-calon wakil rakyat. Karakteristik lainnya adalah sistem ini mengenalkan konsep pembagian kekuasaan antara eksekutif, legislatif dan yudikatif sehingga mencegah terjadinya konsentrasi kekuasaan pada satu institusi. Pembagian kekuasaan ini diikuti adanya mekanisme *checks and balance* di antara institusi-institusi yang ada disertai adanya mekanisme dan kelembagaan media untuk menyalurkan aspirasi rakyat, serta mekanisme dan saluran kelembagaan bagi rakyat untuk mengontrol perilaku kekuasaan.

Dalam konteks ke-Pemilu-an, mekanisme *checks and balance* dilakukan antara lain melalui pemberian kewenangan kepada KPU untuk memberikan persetujuan dan penolakan atas kebijakan Parpol yang terkait dengan substansi teknis penyelenggaraan, dan syarat administrasi sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan, serta kewenangan mengajukan perbaikan kebijakan yang terbukti melakukan pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan. Kewenangan-kewenangan tersebut ditambahkan pada kewenangan dan pola hubungan kewenangan antara eksekutif dan legislatif yang sudah ada. Sementara itu, kehadiran mekanisme dan kelembagaan media partisipasi dan kontrol rakyat diwujudkan antara lain melalui pendayagunaan dan kelembagaan media partisipasi dan kontrol publik yang berbasis budaya.

Penggunaan demokrasi sebagai prinsip dalam pengaturan daerah pemilihan dan alokasi kursi Pemilu berangkat dari pemahaman atas sejarah dan budaya politik Indonesia sendiri. Demokrasi sebagai sebuah sistem nilai dan praksis kekuasaan, bukan barang asing yang dipaksakan hidup dalam tata-pengaturan politik Indonesia secara umum. Sejak proklamasi kemerdekaan, para pendiri bangsa secara tegas menyatakan bahwa Indonesia menganut sistem pemerintahan demokrasi dengan republik sebagai bentuk negara. Pernyataan ini tertuang dalam UUD 1945 pasal 1 ayat (1) dan (2). Sedangkan manifestasi kedaulatan rakyat diwujudkan melalui pemilihan umum setiap lima tahun dalam bentuk kebebasan rakyat untuk memilih wakil rakyat yang akan duduk di MPR dan DPR (UUD 1945 Pasal 2 ayat 1 dan 2). Para wakil rakyat ini hingga tahun 1999 diberi kekuasaan memilih Presiden dan Wakil Presiden. Sejak amandemen ketiga UUD 1945 Presiden dan Wakil Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat. Sementara di arus lokal, terdapat banyak bukti yang memastikan bahwa pemilu kepala daerah adalah bagian dari proses berdemokrasi itu sendiri.

### **B. Prinsip Kerakyatan**

Kerakyatan adalah prinsip atau asas kedua yang digunakan dalam pengaturan daerah pemilihan dan alokasi kursi Pemilu legislatif 2014. Hal ini didasarkan pada dua pertimbangan utama, yakni sentralitas posisi rakyat Bulungan dalam sejarah perpolitikan Indonesia sebagai sebuah kesatuan masyarakat yang memiliki kehendak. Kedua adalah pengambilan posisi sistem Administrasi ketata-negaraan Indonesia sebagai institusi yang didedikasikan untuk rakyat.

Sentralitas posisi rakyat Bulungan dalam keseluruhan proses sejarah pembentukan bangsa dan negara Indonesia sudah didiskusikan pada bagian-bagian awal naskah akademik ini. Rakyat Bulungan sebagaimana diargumentasikan Djoko Suryo telah menjadi *collective historical actors* dalam kerangka melawan penjajah dan mempertahankan kemerdekaan Indonesia. Akan tetapi lebih dari itu, rakyat Bulungan sekaligus adalah “*subyek*” yang digunakan untuk membentuk para mahasiswa, pemuda dan stakeholders dari berbagai daerah untuk dua hal penting: (1) menjadi kekuatan kolektif yang mewarnai sejarah perpolitikan Indonesia dan (2) membentuk nilai-nilai ke-Indonesia-an dan kebangsaan sebagai dasar baru bagi perjuangan rakyat.

Dari kedua argumen di atas, maka dapatlah dipahami bahwa terdapat titik temu di antara dua kekuatan penting Bulungan, yakni mahasiswa dan pemuda di satu sisi dan masyarakat Bulungan di sisi lain. Titik temu di antara keduanya adalah terletak pada ide kerakyatan.

Karena alasan-alasan ini, maka perumusan mengenai perubahan daerah pemilihan bukan saja harus dipagari oleh prinsip kerakyatan ini, tapi lebih lagi harus dapat berfungsi dalam memperkuat ide-ide kerakyatan ini. Hal ini dapat diwujudkan melalui berbagai instrumen, mulai dari pelibatan rakyat melalui media-media kultural yang tersedia, hingga pada penempatan kesejahteraan dan ketentraman rakyat sebagai tolok ukur tertinggi dalam menilai prestasi kerja pemerintah Daerah Kabupaten Bulungan.

### **C. Prinsip Ke-bhineka-tunggal-ika-an**

Bhinneka Tunggal Ika adalah konsep yang paradoksal. Dalam konsep ini tersirat adanya keperluan entitas yang tergabung dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia untuk mengedepankan identitas masing-masing. Pada saat yang sama tersirat adanya keuntungan besar mengesampingkan identitas tersebut demi sesuatu yang lebih besar atau lebih penting. Obsesi mengedepankan identitas individual akan menihilkan urgensi mengejar keuntungan kolektif (*collective gain*). Sebaliknya semangat mempersatukan berbagai entitas yang beragam pada gilirannya justru menyeret terjadinya berbagai bentuk penyeragaman. Oleh karena itu, perlu kecerdasan dan kearifan tersendiri untuk bisa mengelola paradoks tersebut.

Sebagaimana halnya penyelenggaraan pemerintahan dalam skala nasional yang harus ditata di atas prinsip Bhinneka Tunggal Ika, penyelenggaraan pemerintahan di Daerah Kabupaten Bulungan tidak bisa lepas dari keniscayaan itu. Pemberlakuan prinsip Bhinneka Tunggal Ika itulah yang menjamin ruang bagi setiap daerah untuk merancang sendiri tatanan yang sesuai dengan karakteristik dan kebutuhan lokal, dan dengan cara itulah bisa dibakukan tatanan yang variatif namun sama-sama memiliki kapasitas optimum untuk menjawab kebutuhan lokal. Keberhasilan Indonesia sebagai sebuah bangsa dan negara, sebetulnya adalah konsekuensi dari aktualisasi kapasitas kelembagaan lokal yang, masing-masing memiliki keunikannya sendiri.

Keragaman tidak hanya terlihat dalam skala makro-nasional, melainkan juga dalam skala mikro daerah, Kabupaten Bulungan. Sehubungan dengan hal ini

menarik untuk dicatat bahwa dari waktu ke waktu, Kabupaten Bulungan telah menjadi simpul pengelolaan kemajemukan identitas lokal yang melekat dari bangsa Indonesia. Dalam sejarahnya, Bulungan telah menjadi simpul penting pengelolaan semangat untuk bersatu dalam ikatan negara bangsa: *Indonesia*.

Peran sentral sebagai poros pengelolaan keragaman identitas terlihat dibalik identitasnya sebagai '*daerah perbatasan*'. Dalam kapasitasnya sebagai daerah perbatasan, Bulungan mengasah keragaman identitas lokal maupun identitas *parochial*. Para pendatang yang mencari rezeki di Kabupaten Bulungan, sebagaimana kita ketahui, berasal dari berbagai ikatan kedaerahan, masing-masing dengan identitas etnis dan keagamaannya sendiri. Interaksi mereka dengan penduduk setempat dijalin dengan spirit saling menghormati dan menghargai. Kematangan proses pengelolaan keragaman identitas melalui proses asimilasi ini justru memudarkan urgensi untuk memobilisasi identitas yang terwariskan identitas kedaerahan, kesukuan dan keagamaan.

Sejalan dengan proses itu terbakukanlah identitas bersama, yakni supra-daerah, lintas etnis dan lintas agama. Dalam situasi seperti ini persaingan antar individu tidak diperjuangkan melalui mobilisasi sentimen identitas yang terwariskan melainkan dimenangkan melalui adu kompetensi. Walhasil, perpolitikan di Bulungan perlahan mengalami perubahan yang sama sekali tidak terseret arus untuk memprioritaskan '*putra daerah*'. Kompetisi politik yang berlangsung sangat keras tidak dengan mudah meletupkan tindak kekerasan.

Sejalan dengan fungsinya sebagai kota perbatasan, Bulungan memiliki andil penting dalam mengelola keragaman identitas berbagai budaya. Bulungan

kedepannya bukan hanya memberi inspirasi kepada daerah lain tentang bagaimana mengelola keragaman melainkan juga menjadi tempat berbagai gagasan diperdebatkan dan dipertukarkan. Melalui pertukaran ide dan perdebatan konsep itulah proses saling asah, saling asih dan saling asuh benar-benar berlangsung dan kesamaan identitas sebagai bangsa Indonesia muncul ke permukaan.

Hal-hal di ataslah yang dijadikan sebagai prinsip dalam penyusunan perubahan daerah pemilihan dan alokasi kursi Pemilu legislatif Kabupaten Bulungan 2014. Prinsip ke-bhinneka-tunggal-ika-an terungkap dalam berbagai bentuk.

*Pertama*, tata kelembagaan pemerintahan Kabupaten Bulungan. Dalam format yang dirancang, dikedepankan adanya figur yang memiliki kapasitas simbolik untuk mengikat keragaman dalam suatu sistem. Fungsi simbolik ini dijalankan lembaga baru yang dibentuk berdasarkan asal daerah pemilihan. Sehubungan dengan hal ini, kepada partai-partai politik tetap terbuka ruang untuk menggalang berbagai identitas kolektif, namun pada titik tertentu harus bersatu dalam kepemimpinan lokal. Untuk memastikan *kepemimpinan lokal* menjaga jarak yang sama kepada semua partai politik, para pejabat *birokrasi* dilarang untuk menjadi anggota ataupun pengurus partai politik.

*Kedua*, pengelolaan keragaman kepentingan dalam tata kelembagaan lokal. Keragaman tidak hanya terekspresikan di tataran elit, melainkan juga dalam tataran akar rumput (*grass roots*). Tata pemerintahan Kabupaten Bulungan harus dirancang agar bisa mengoptimalkan kapasitasnya untuk mengelola keragaman

identitas dan kepentingan di antara mereka. Oleh karena itu, rancangan tentang daerah pemilihan yang disiapkan ini harus memberi ruang bagi *etnitas* lain untuk ikut memberikan sumbangan pemikiran dalam menetapkan tata kelembagaan yang tepat untuk itu.

*Ketiga*, dalam spirit penyelenggaraan pemerintahan. Sebagai spirit, ke-Bhinneka-Tunggal-Ika-an perlu diperlihatkan dengan dua hal: (a) keleluasaan untuk mengekspresikan identitas kelompok, dan (b) pelarangan untuk melakukan diskriminasi. Dengan berpegang pada prinsip ini, tradisi multikulturalisme yang telah mulai terbangun dalam budaya Bulungan akan bisa berfungsi. Dan dengan cara ini, fungsi sejarah Bulungan sebagai *locus* persemaian ke-Bhinneka-Tunggal-Ika-an akan terus berlanjut.

#### **D. Prinsip Efektivitas Pemerintahan**

Upaya mewujudkan pemerintahan yang efektif mengandung konsekuensi adanya keharusan menciptakan pemerintahan yang berorientasi pada rakyat, transparan, akuntabel, responsivitas, partisipatif dan menjamin kepastian hukum. Manifestasi transparansi dalam penyelenggaraan pemerintahan ditandai salah satunya dengan adanya jaminan kesempatan (akses) bagi masyarakat untuk dapat mengetahui aktivitas pemerintahan. Selain akses, transparansi juga sangat erat kaitannya dengan ketersediaan dan akurasi informasi. Sementara akuntabilitas terkait erat dengan pertanggungjawaban atas penggunaan otoritas (kekuasaan dan kewenangan) oleh pemerintah (pemimpin). Akuntabilitas, merupakan proses aktif dimana lembaga-lembaga publik berkewajiban menginformasikan segala

sesuatunya dan ada justifikasi terhadap segala perencanaan, tindakan dan hasil yang dicapai.

Responsivitas terkait dengan kapasitas pemerintah dalam merespon secara cepat dinamika, perkembangan, perubahan, dan tuntutan yang berkembang. Dengan cara seperti ini, akumulasi persoalan bisa dicegah dan aktivitas pemerintahan akan selalu kontekstual. Sementara partisipasi merupakan proses pelibatan masyarakat dalam keseluruhan proses kebijakan. Proses ini dapat memanfaatkan variasi media kultural yang telah mengakar dalam masyarakat Bulungan, seumpama media kedai kopi.

Di samping transparansi, akuntabilitas, responsivitas, dan partisipasi, penegakan hukum merupakan elemen pokok dalam penegakan pemerintahan yang efektif. Untuk mendukung implementasi keempat hal di atas, adanya kepastian hukum dan aturan main yang tepat dan jelas merupakan faktor penentu. Implementasi akuntabilitas, transparansi, responsivitas, dan partisipasi tidak akan dapat beroperasi secara optimal tanpa adanya kerangka aturan main yang jelas dan tanpa diikuti penegakan hukum yang tegas.

Tata-kelola pemerintahan yang efektif sebagaimana diuraikan di atas merupakan prinsip-prinsip yang dibangun di atas fondasi sistem sosial masyarakat modern. Namun demikian, sesungguhnya upaya yang dilakukan pemerintahan Kasultanan Bulungan terdahulu sebagaimana yang telah dibuktikan sejarah melalui mekanisme pesta rakyat, paralel dengan ide besar penciptaan tata pemerintahan yang efektif dalam kerangka kesejahteraan dan ketentraman warga.

### **E. Prinsip Kepentingan Nasional**

Kabupaten Bulungan adalah Indonesia dan Indonesia adalah Kabupaten Bulungan. Karenanya, secara prinsipil setiap pengaturan mengenai Kabupaten Bulungan harus sekaligus melayani kepentingan Indonesia, dan sebaliknya. Salah satu kepentingan paling dasar dari Indonesia sebagai sebuah entitas politik adalah terjaganya integritas Indonesia sebagai sebuah kesatuan sosial, politik, ekonomi, budaya, pertahanan dan keamanan.

Pengaturan tentang perubahan daerah pemilihan harus dapat berfungsi untuk memenuhi kepentingan dasar Indonesia ini. Perkembangan akhir-akhir ini menunjukkan, keinginan mendapatkan perlakuan khusus atau istimewa kini dimunculkan disejumlah Kecamatan dengan mengklaim keunikan sosial, ekonomi maupun kultural sebagai dasarnya.

Karenanya, bisa diduga sejak awal kehendak untuk menegaskan kembali perubahan daerah pemilihan dan alokasi kursi ini dapat menjadi pemicu timbulnya efek domino bagi parpol-parpol kecil yang memiliki kepentingan lain untuk mereplikasi dan mencari justifikasi serta pemaksaan kehendak yang dapat memunculkan kekhawatiran terhadap kantong-kantong suara mereka di daerah pemilihan asal masing-masing.

Untuk mengantisipasi hal ini, rumusan tentang perubahan daerah pemilihan dan alokasi kursi pemilu legislatif Kabupaten Bulungan tahun 2014 ini harus diletakkan dalam kerangka kepentingan nasional secara luas sehingga penegasan kembali status calon anggota DPRD terpilih tidak menjadi alasan bagi merebak dan meluasnya tuntutan serupa dari Kecamatan-Kecamatan lain.

Prinsip ini akan ditegakkan dengan cara memusatkan perhatian pada dimensi paling spesifik dari perubahan daerah pemilihan yang unik dalam dirinya sendiri yang tak mungkin ditemukan dalam pengalaman daerah lain. Kalau dilihat dari runtutan keputusan tentang daerah pemilihan dan alokasi kursi pada Pemilu sebelumnya, maka kita akan bisa menemukan bahwa hasil perubahan daerah pemilihan tersebut lahir karena kesepakatan semua kelompok, terutama bagi sumbangsih politik lokal dan nasional.

Sejak awal bergulirnya reformasi nasional, Bulungan telah memainkan fungsinya sebagai katalisator dari stabilitas sistem politik nasional secara keseluruhan. Keputusan politik oleh stakeholders di Jakarta untuk menjadikan demokrasi sebagai bagian sistem penyelenggaraan perpolitikan nasional adalah langkah krusial yang memungkinkan negara kesatuan Republik Indonesia bisa terus bertahan dan tumbuh berkembang hingga saat ini.

Karakter keistimewaan perpolitikan lain dari Bulungan yang tak bisa ditemukan di daerah lain adalah mekanisme transisi politik lokal terhadap suhu perpolitikan nasional yang cenderung berjalan lebih akomodatif dan damai. Yang kelak dikemudian hari menjadi momentum lahirnya berbagai kebijakan politis, misalnya pemekaran daerah baru dan kelahiran Provinsi Kalimantan Utara.

Momen-momen sejarah di atas merupakan pilar keistimewaan yang tidak ditemukan dalam pengalaman daerah lain; momen yang memungkinkan terjaganya eksistensi dan stabilitas sistem politik Indonesia secara keseluruhan. Dengan gambaran itulah, maka upaya pengaturan daerah pemilihan dan alokasi kursi akan pertama-tama ditempatkan pada penciptaan nalar stabilitas sistem

politik nasional seperti yang telah dilakukan Bulungan di masa awal orde reformasi lalu. Stabilitas sistem politik nasional merupakan salah satu ukuran dalam mengatur daerah pemilihan.

Sementara dari sudut kepentingan Kabupaten Bulungan, stabilitas sistem sosial, termasuk sistem pemerintahan secara keseluruhan merupakan kebutuhan fundamental. Harmoni sosial sebagai refleksi dari stabilitas sistem sosial secara makro telah menjadi karakter sosiologis khas Kabupaten Bulungan. Corak masyarakat yang harmonis inilah yang telah disumbangkan Bulungan bukan saja bagi masyarakatnya, tapi juga masyarakat Indonesia secara umum.

Kabupaten Bulungan pada dasarnya memiliki modal sosial yang melekat dalam sistem nilai dan budaya yang sangat dalam yang memungkinkannya memiliki kapasitas untuk mengelola kemajemukan sambil menyumbangkan corak kepemimpinan berbasis kultural yang dapat *mengayomi* kemajemukan yang ada. Pengaturan mengenai daerah pemilihan dan alokasi kursi Pemilu Legislatif Tahun 2014, dengannya, akan difungsikan untuk mengukuhkan corak sosiologis ini, dan bukan sebaliknya untuk menciptakan persoalan sosial baru yang dapat mengganggu harmoni sosial yang sudah terbentuk.

Berkaca dari pengalaman ini, maka upaya merumuskan regulasi mengenai substansi daerah pemilihan dan alokasi kursi Pemilu 2014 juga akan memperhatikan secara serius prinsip stabilitas sosial di dalam masyarakat Kabupaten Bulungan. Perumusan mengenai perubahan dapil dan alokasi kursi pemilu tahun 2014 Kabupaten Bulungan, tidak boleh mengalami kemerosotan yang berujung pada terjadinya fragmentasi sosial dan politik di dalam masyarakat.

Hal ini akan dilakukan melalui pengkajian yang sangat hati-hati atas pembilahan pemikiran mengenai isu daerah pemilihan, terutama antara bagian masyarakat yang menginginkan lestarnya tradisi kebudayaan lokal sebagaimana adanya dan mereka yang menginginkan perubahan ke arah tatanan modern yang demokratis. Kebutuhan untuk mendamaikan dua ketegangan ini dan sekaligus mencari jawaban alternatif yang lebih masuk akal merupakan hal yang penting, sekalipun tidak mudah diwujudkan.

#### **F. Prinsip Pendayagunaan Kearifan Lokal (*Local Wisdom*)**

Upaya merencanakan kembali permasalahan seputar daerah pemilihan dan alokasi kursi dalam Pemilu Legislatif Kabupaten Bulungan Tahun 2014, sangat terkait dengan penegasan kembali peran Partai Politik sebagai salah satu entitas kultural yang secara berkesinambungan menjadi katalis bagi dinamika masyarakat Bulungan.

Oleh karena itu, pengaturan tentang dapil dan alokasi kursi pemilu tahun 2014 akan diletakkan sebagai bagian dari prinsip kontinuitas yang sejalan dengan dinamika perkembangan yang terjadi dalam masyarakat Kabupaten Bulungan, yang kedepannya diharapkan menjadi bagian dari warisan budaya bangsa dan dunia yang tetap relevan dengan perkembangan jaman. Ini berarti, pengakuan dan peneguhan peran sosio-kultural baik dari kelompok masyarakat, media massa, tokoh masyarakat, pemerintah daerah serta partai politik adalah sebagai upaya menghormati, menjaga dan mendayagunakan kearifan lokal yang telah berakar lama dalam kehidupan sosial dan politik di Kabupaten Bulungan dalam konteks kekinian dan masa depan.

Salah satu dimensi yang perlu dilestarikan dalam perancangan dapil dan alokasi kursi dalam konteks pendayagunaan kearifan lokal adalah tata-cara pengelolaan politik secara musyawarah-mufakat. Dari pelacakan sejarah pengelolaan internal (politik dan kekuasaan) keraton Bulungan ditemukan adanya pemisahan pengelolaan politik yang bersifat keseharian (*daily politics*) dengan politik yang bersifat strategis (*high politics*). Urusan politik dan pemerintahan sehari-hari, menjadi ranah yang disediakan bagi pejabat dengan kombinasi tingkat kompetensi dan loyalitas yang tinggi yang direpresentasikan oleh datu. Sementara perkara-perkara yang sifatnya strategis tetap berada di tangan Sultan. Hal ini menggambarkan bahwa dalam sejarah tata pemerintahan Bulungan upaya pemisahan dua wilayah tersebut bukanlah hal baru. Meski sangat terkait dengan desain birokrasi kolonial, akan tetapi fenomena pemisahan *daily politics* dan *high politics* adalah bagian dari dinamika tata pemerintahan Kesultanan Bulungan yang mencoba lebih responsif terhadap kebutuhan jaman.

#### **V.IV. Bentuk Perubahan Daerah Pemilihan Pada Pemilihan Umum Legislatif 2014**

Pada Pemilu Legislatif 2014 jumlah kecamatan di Dapil I nantinya hanya dua, yaitu Kecamatan Tanjung Selor dan Tanjung Palas Timur dengan alokasi sebanyak 11 kursi. Sebelumnya, pada Pemilu 2009 Kecamatan Tanjung Palas masih masuk Dapil I. Sedangkan pada tahun 2014, Kecamatan Tanjung Palas bergabung di Dapil II yang meliputi Kecamatan Tanjung Palas Barat, Peso Hilir dan Peso dengan alokasi 6 kursi. Sementara Dapil III meliputi Kecamatan

Tanjung Palas Tengah, Tanjung Palas Utara, Sekatak dan Kecamatan Bunyu dengan alokasi 8 kursi.

Kendati telah disepakati, penetapan Dapil yang berlangsung di kantor KPU sempat menuai protes dari Ketua DPC PDI (Partai Demokrasi Indonesia) Perjuangan Bulungan, Datu Kodrat. Ia menilai upaya pemerataan seperti disampaikan KPU, tidak tepat. Ia lebih setuju jika Dapil dibagi 4, yaitu Dapil I Kecamatan Tanjung Selor, Dapil II Kecamatan Peso, Peso Hilir dan Tanjung Palas Barat, Dapil III Kecamatan Tanjung Palas, Tanjung Palas Timur dan Tanjung Palas Tengah. Sedangkan Dapil IV meliputi Kecamatan Sekatak, Tanjung Palas Utara dan Bunyu. "Itu akan lebih merata," ujarnya. ( Radar Tarakan, 6 maret 2013 ). KPUD Bulungan menegaskan bahwa perubahan Dapil seperti yang disampaikan pihaknya merupakan saran KPU provinsi.

"Sebetulnya banyak konsep yang kami simulasi dan konsultasikan ke KPU provinsi. Bahkan kami sempat mendapat teguran dari KPU provinsi, karena terlalu banyak konsep yang kami konsultasikan".

beber Drs.Yahdian Noor M.Si dan hal ini pernah juga beliau sampaikan kepada media setempat pada kesempatan wawancara dengan penulis tanggal 16 Juli 2013. Tidak ingin persoalan Dapil berlarut-larut, karena masih banyak agenda lain yang harus dipersiapkan oleh KPUD untuk Pemilu Legislatif 2014 serta tahapan menjelang Pemilihan Gubernur Dan Wakil Gubernur Kalimantan Timur, KPUD Kabupaten Bulungan pun akhirnya menerima saran KPU provinsi. KPUD Kabupaten Bulungan mengatakan bahwa dari beberapa konsep perubahan Dapil yang dibuat pihaknya, dan telah dilakukan uji publik, saran KPU provinsi yakni Dapil I yang meliputi Kecamatan Tanjung Selor dan Tanjung Palas Timur, Dapil

II Kecamatan Tanjung Palas, Kecamatan Tanjung Palas Barat, Peso Hilir dan Peso serta Dapil III meliputi Kecamatan Tanjung Palas Tengah, Tanjung Palas Utara, Sekatak dan Kecamatan Bunyu, dinilai paling tepat. Gambaran mengenai hasil final penetapan daerah pemilihan pada pemilu legislatif 2014 dapat dilihat dari tabel dibawah ini :

Tabel VI Daerah pemilihan pemilu legislatif 2014

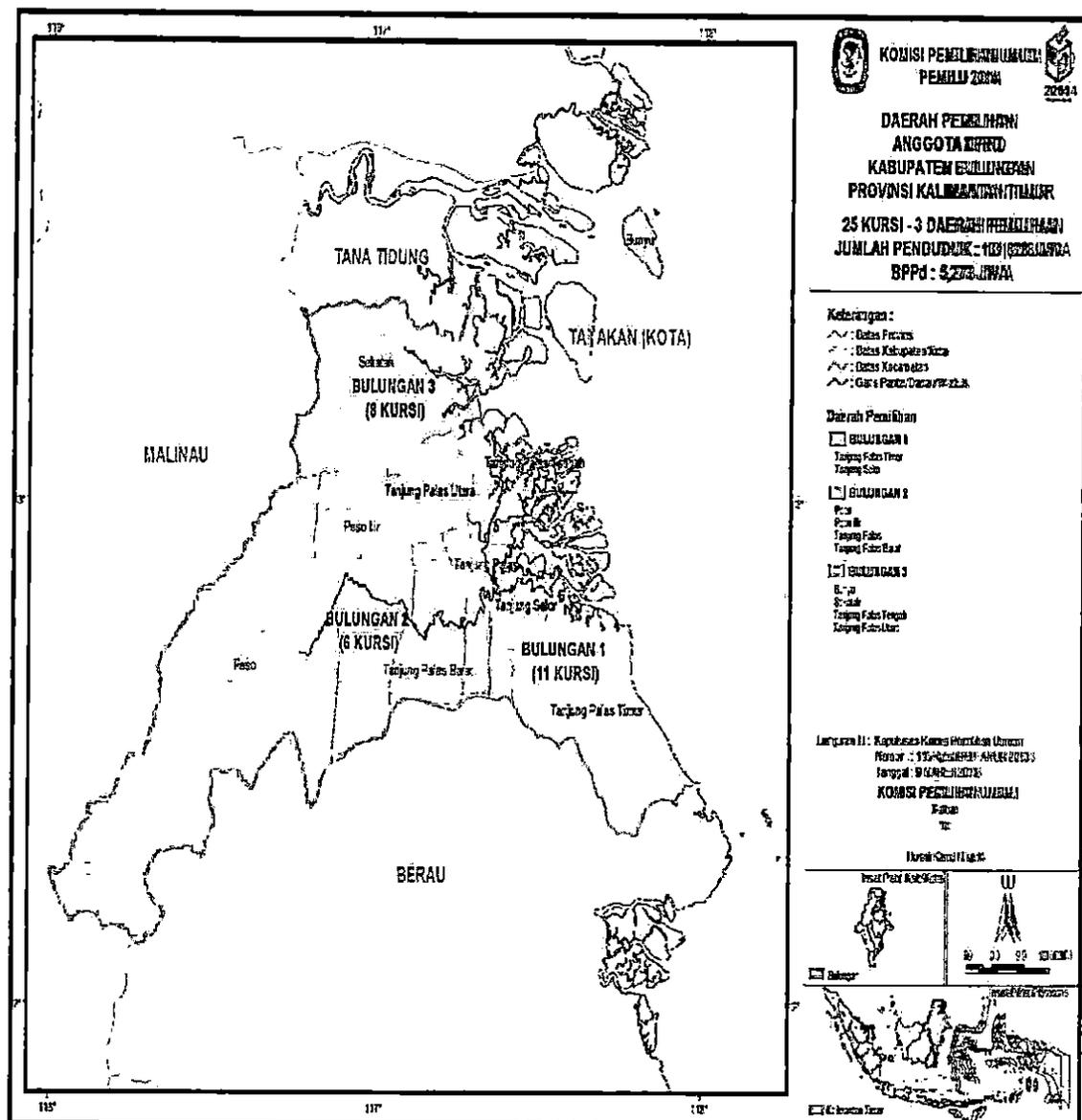
No	Kecamatan	Dapil Pemilu	Dapil Pemilu	Dapil Pemilu
		2004	2009	2014
1	Tanjung Selor	1	1	1
2	TanjungPalas	1	1	2
3	Tanjung Palas Timur	1	1	1
4	Tanjung Palas Barat	2	2	2
5	Bunyu	2	3	3
6	Tanjung PalasTengah	1	3	3
7	Tanjung Palas Utara	1	3	3
8	Peso	2	2	2
9	Peso Hilir	2	2	2
10	Sekatak	2	3	3
11	Sesayap	2	-	-
12	Sesayap Hilir	2	-	-
13	Tanah Lia	2	-	-

Dalam Tabel Dapat dilihat Bahwa dari Penyelenggaraan pemilu dari 2004, 2009 dan 2014 terdapat perubahan-perubahan daerah pemilihan seperti Tanjung Selor, Tanjung Palas, Tanjung Palas Timur, Tanjung Palas Tengah, Tanjung Palas Utara berada dalam Dapil 1, sedangkan Tanjung Palas Barat, Bunyu, Peso, Peso Hilir, Sekatak, Sesayap, Sesayap Hilir dan Tanah Lia berada dalam Dapil 2 pada Pemilu 2004, terjadi perubahan pada pemilu 2009 dimana Dapil Dibagi menjadi 3 dan dimekarkannya 3 kecamatan lainnya menjadi 1 kabupaten baru yaitu Kabupaten Tana Tidung sehingga jumlah kecamatan dari 13 kecamatan menjadi 10 kecamatan yang terbagi dalam 3 dapil yaitu Dapil 1 Tanjung selor, Tanjung Palas, Tanjung Palas Timur, Dapil 2 terdiri dari Tanjung Palas Barat, Peso dan Peso Hilir serta Dapil 3 Tanjung Palas Tengah, Tanjung Palas Utara, Sekatak dan Bunyu. Sedangkan pada pemilu legislatif 2014 yang akan datang daerah pemilihan tetap 3 daerah pemilihan akan tetapi Kecamatan Tanjung Palas Bergeser ke Dapil 2 yang sebelumnya berada satu dapil dengan Kecamatan Tanjung Selor dan Tanjung Palas Timur dikarenakan apabila Kecamatan Tanjung Palas tetap di Dapil 1 maka akan terjadi over alokasi kursi dimana UU no 8 tahun 2012 Pasal 27 ayat 2 berbunyi “ Jumlah kursi setiap daerah pemilihan anggota DPRD Kabupaten/Kota paling sedikit 3 ( tiga ) kursi dan paling banyak 12 ( dua belas ) kursi”.

Akhirnya terjadi perubahan pada pemilu 2014 menjadi 3 ( tiga ) daerah pemilihan dimana Dapil 1 terdiri dari Kecamatan Tanjung Selor dan Tanjung Palas Timur, Dapil 2 Kecamatan Tanjung Palas, Tanjung Palas Barat, Peso dan

Peso Hilir, Dapil 3 terdiri Kecamatan Tanjung Palas Tengah, Tanjung Palas Utara, Sekatak dan Kecamatan Bunyu.

**Gambar IV Daerah Pemilihan Pemilu Legislatif 2014**



### **A. Proses Pelaksanaan Pemetaan Daerah Pemilihan**

Daerah pemilihan menggambarkan wilayah dimana para calon anggota legislatif akan mensosialisasikan dirinya dan berkiprah dikemudian hari apabila mereka terpilih sebagai anggota legislatif dengan dukungan pemilih yang ada diwilayah tersebut. Untuk melakukan pemetaan daerah pemilihan ini acuan tetap pada jumlah penduduk dan alokasi kursi yang akan diperebutkan. Dengan mengacu pada Undang-undang Nomor 8 tahun 2012 dan ketentuan teknis lainnya KPU Kabupaten Bulungan pada awalnya mengajukan beberapa model daerah pemilihan kepada KPU Propinsi dengan berbagai alasan yang menyertainya.

Dasar pemetaan daerah pemilihan ini, secara teknis mengacu pada peraturan KPU Nomor : 05 Tahun 2013 tentang Tata Cara Penetapan Daerah Pemilihan Dan Alokasi Kursi Setiap Daerah Pemilihan Anggota DPRD Propinsi Dan DPRD Kabupaten/Kota Dalam Pemilihan Umum Tahun 2014. Diantara ketentuan yang harus menjadi dasar pertimbangan diantaranya, sebagai berikut:

- a. Kesetaraan nilai suara,
- b. Ketaatan pada sistem pemilu yang proposional,
- c. Proposionalitas,
- d. Integralitas wilayah,
- e. Berada dalam cakupan wilayah yang sama,
- f. Kohesivitas,
- g. Kesenambungan.

Untuk melakukan itu semua, maka Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Bulungan pendekatan yang dilakukan terlebih dahulu menentukan kuota alokasi kursi pada setiap kecamatan di wilayah ini dengan menggunakan rumus :

$$\text{Kuota setiap kursi DPRD Kabupaten Kota} = \frac{\text{Jumlah Penduduk Kabupaten/Kota}}{\text{Jumlah Kursi Setiap Kabupaten/Kota}}$$

Atas dasar ketentuan itulah kemudian KPU Kabupaten Bulungan melakukan sosialisasi kepada publik melalui uji publik untuk memperoleh masukan-masukan dan saran-saran yang bisa dipakai untuk memungkinkan melakukan perubahan terhadap usulan awal dan diharapkan dapat digunakan oleh KPU sebagai bahan pertimbangan dalam pengambil keputusan penentuan daerah pemilihan.

Konsep awal Pemetaan Daerah Pemilihan setelah dilakukan uji publik ternyata memang ada perubahan. Dari yang semula daerah pemilihan 1 terdiri dari 3 Kecamatan akhirnya menjadi 2 Kecamatan dan daerah pemilihan 2 yang semula 3 Kecamatan menjadi 4 Kecamatan dengan masuknya Kecamatan Tanjung Palas kewilayah tersebut akan tetapi jumlah daerah pemilihan akhirnya tetap menjadi 3 daerah pemilihan akan tetapi bentuk Kecamatan yang berubah. Inilah yang kemudian menjadi dasar bagi KPU Kabupaten Bulungan dalam melaksanakan pemilu diwilayah Kabupaten Bulungan.

## **B. Hasil Pemetaan Daerah Pemilihan Dan Alokasi Kursi Sebelum Dan Sesudah Uji Publik**

Pemetaan awal sebelum dilakukan uji publik yang telah dilakukan oleh KPU Kabupaten Bulungan hasilnya memang berbeda. Artinya kalau pengajuan awal sebelum dilakukan uji publik daerah pemilihan untuk pemilu legislatif 2014 Kabupaten Bulungan itu ada beberapa opsi simulasi rancangan daerah pemilihan yang diajukan oleh tim Komisi Pemilihan Umum Daerah Kabupaten Bulungan.

Gambaran opsi simulasi dapat dilihat seperti berikut :

### **Model 1.**

#### **Rancangan Dapil dan Alokasi Kursi Kabupaten Bulungan**

Dapil I = Secara geografis letak wilayahnya merupakan satu daratan dan berbatasan langsung antar kecamatan Tanjung Selor dan Tanjung Palas Timur serta memiliki satu jalur transportasi darat.

Dapil II = Secara geografis kecamatan Tanjung Palas berbatasan langsung dengan kecamatan Tanjung Palas Tengah, namun tidak berbatasan langsung dengan bunyu yang merupakan pulau, namun apabila di pandang dari sudut kedekatan akses transportasi maka hanya kecamatan Tanjung Palas Tengah yang lebih dekat dengan Bunyu dibandingkan dengan kecamatan-kecamatan lain.

Dapil III= Secara geografis letak wilayah Tanjung Palas Utara dan Sekatak merupakan satu daratan, berbatasan langsung, dan satu jalur transportasi yang saling menghubungkan.

Dapil IV= Secara geografis letak wilayah Peso Hilir berbatasan langsung dengan Peso dan Tanjung Palas Barat, dimana ketiga kecamatan tersebut memiliki jalur transportasi yang saling menghubungkan.

#### **Model 2.**

##### **Rancangan Dapil dan Alokasi Kursi Kabupaten Bulungan**

Dapil I = Secara geografis letak wilayahnya merupakan satu daratan dan berbatasan langsung antar kecamatan Tanjung Selor dan Tanjung Palas Timur serta memiliki satu jalur transportasi darat.

Dapil II = Secara geografis kecamatan Tanjung Palas berbatasan langsung dengan kecamatan Tanjung Palas Barat, namun tidak berbatasan langsung dengan Peso dan Peso Hilir, namun apabila di pandang dari sudut kedekatan akses transportasi maka hanya kecamatan Tanjung Palas yang lebih dekat dengan Peso dan Peso Hilir.

Dapil III= Secara geografis letak wilayah Tanjung Palas Tengah, Utara dan Sekatak merupakan satu daratan, berbatasan langsung, dan satu jalur transportasi yang saling menghubungkan, namun tidak berbatasan langsung dengan bunyu yang merupakan pulau. Apabila di pandang dari sudut kedekatan akses transportasi maka hanya kecamatan Tanjung Palas Tengah yang lebih dekat dengan Bunyu dibandingkan dengan kecamatan-kecamatan lain.

Hasil uji publik yang dilakukan oleh KPU Kabupaten Bulungan dengan mengundang para tokoh masyarakat, tokoh agama, pimpinan partai politik, LSM dan akademisi yang dilaksanakan secara terbuka di KPU Kabupaten Bulungan telah menyepakati untuk mengubah daerah pemilihan dengan mengeser

Kecamatan Tanjung Palas dari daerah pemilihan I ke daerah pemilihan II dan tidak memakai opsi simulasi model 1 yang mengubah menjadi 4 daerah pemilihan dan tetap 3 daerah pemilihan seperti pemilu 2009 akan tetapi dengan jumlah Kecamatan Berubah atau bergeser. Dimana hasil pemetaan menjadi seperti berikut :

Daerah Pemilihan Bulungan I dengan alokasi kursi 11 terdiri dari :

1. Kecamatan Tanjung Selor;
2. Kecamatan Tanjung Palas Timur;

Daerah Pemilihan Bulungan II Dengan alokasi kursi 6 terdiri dari :

1. Kecamatan Tanjung Palas;
2. Kecamatan Tanjung Palas Barat;
3. Kecamatan Peso Hilir;
4. Kecamatan Peso;

Daerah Pemilihan Bulungan III dengan alokasi kursi 8 terdiri dari :

1. Kecamatan Tanjung Palas Tengah;
2. Kecamatan Tanjung Palas Utara;
3. Kecamatan Sekatak;
4. Kecamatan Bunyu.

Konsep inilah yang kemudian disepakati dan diusulkan kepada KPU untuk ditetapkan dengan Keputusan KPU. Berdasarkan berbagai pertimbangan yang disampaikan, akhirnya oleh KPU ditetapkan dan disetujui usulan 3 ( tiga ) daerah pemilihan tersebut, sebagaimana dengan keputusan KPU Nomor 115/Kpts/KPU/Tahun 2013 Tentang Penetapan Daerah Pemilihan dan Alokasi

Kursi Setiap Daerah Pemilihan Anggota DPRD Propinsi dan DPRD Kabupaten/Kota Dalam Pemilihan Umum Tahun 2014 Di Wilayah Kalimantan Timur. Dengan adanya penetapan ini berdampak kepada adanya keseimbangan suara di setiap daerah pemilihan sehingga tidak lagi terjadi adanya keterwakilan satu kelompok dari satu daerah pemilihan.