

MENETAPKAN ARENA PEREBUTAN KURSI DPRD

**Penerapan Prinsip-Prinsip Pemilu
Demokratis dalam Pembentukan
Daerah Pemilihan DPRD Provinsi dan
DPRD Kabupaten/Kota Pemilu 2014**

PENULIS

**KHOIRUNNISA AGUSTYATI, LIA WULANDARI,
DKK**

MENETAPKAN ARENA PEREBUTAN KURSI DPRD

Penerapan Prinsip-Prinsip Pemilu Demokratis dalam
Pembentukan Daerah Pemilihan Dprd Provinsi dan
Dprd Kabupaten/Kota Pemilu 2014

PENULIS

Khoirunnisa Agustyati, Lia Wulandari, dkk

EDITOR

Didik Supriyanto

DESAIN-LAYOUT

www.jabrik.com

CETAKAN I, APRIL 2013

Kerjasama Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi
dengan The Asia Foundation

ISBN 978-602-14899-1-8

DITERBITKAN OLEH:

Yayasan Perludem

Jl. Tebet Timur IVA No. 1

Tebet, Jakarta Selatan 12820, Indonesia

Telp. +62-21-8300004, Faks. +62-21-83795697

<http://www.perludem.org>

KATA PENGANTAR

Demokrasi mensyaratkan pemilu, sebab hanya melalui pemilu, konsep “pemerintahan dari rakyat oleh rakyat dan untuk rakyat” bisa diwujudkan. Sebagai instrumen utama demokrasi, pemilu adalah wahana untuk memilih wakil-wakil rakyat yang akan duduk di lembaga pemerintahan, baik di eksekutif maupun legislatif. Agar hubungan wakil rakyat dengan rakyat itu terstruktur – dalam arti hubungan pertanggungjawaban wakil rakyat kepada rakyat dan hubungan kontrol rakyat terhadap wakil rakyat, dapat berjalan dengan baik – maka sistem pemilu menerapkan konsep daerah pemilihan.

Daerah pemilihan pemilu eksekutif identik dengan wilayah administrasi pemerintahan, di mana tersedia satu atau sepasang kursi jabatan eksekutif puncak. Sedangkan dalam pemilu legislatif, daerah pemilihan merupakan bagian-bagian dari wilayah administrasi pemerintahan, yang masing-masing menyediakan satu atau beberapa kursi perwakilan, yang dihitung berdasarkan jumlah total kursi legislatif dan jumlah penduduk. Dengan demikian pembentukan daerah pemilihan dalam pemilu legislatif merupakan sesuatu yang kompleks sekaligus berisiko, karena daerah pemilihan merupakan arena kompetisi partai politik dan calon anggota legislatif untuk memperebutkan suara pemilih.

Demi menjaga keadilan dan kepastian hukum, pemilu

demokratis mengenal prinsip dan metode pembentukan daerah pemilihan. Prinsip itu adalah kesetaraan suara, integralitas wilayah, kesinambungan wilayah dan kohesivitas penduduk. Sedangkan metode bersandar pada penghitungan proporsional secara matematika, yakni metode kuota dan metode divisor yang masing-masing punya beberapa varian.

Prinsip dan metode pembentukan daerah pemilihan tersebut tidak secara jelas dicantumkan dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD (UU No. 8/2012). Ketidakjelasan ini: di satu pihak, menimbulkan interpretasi dalam pengaturan teknis pembentukan daerah pemilihan; di lain pihak, mengundang kerawanan politik akibat ketidakpuasan para pihak atas hasil pembentukan daerah pemilihan. Hal ini penting diperhatikan karena UU No. 8/2012 memerintahkan KPU untuk menata kembali daerah pemilihan DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota.

Karena itu, penghargaan patut disampaikan kepada KPU yang menyebut secara jelas prinsip dan metode pembentukan daerah pemilihan sebagaimana tertera dalam Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 5 Tahun 2013 tentang Tata Cara Penetapan Daerah Pemilihan dan Alokasi Kursi Setiap Daerah Pemilihan Anggota DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota dalam Pemilu 2014 (PKPU No. 5/2013). Lebih dari itu, peraturan ini juga menunjukkan secara jelas langkah-langkah pembentukan daerah pemilihan, sehingga memudahkan KPU provinsi dan KPU kabupaten/kota dalam membentuk daerah pemilihan. Isi

PKPU No. 5/2013 merupakan perbaikan signifikan dari rancangan awal, setelah mendapatkan masukan dari banyak pihak, termasuk dari Perludem.

Dari sekian banyak isu pemilu, Perludem memang sangat konsern pada isu daerah pemilihan. Bentuk kepedulian ini antara lain terwujud dalam pengkajian dan penerbitan buku *Alokasi Kursi 560 ke Provinsi dan Pembentukan Daerah Pemilihan 3-6 Kursi, 3-8 Kursi, dan 3-10 Kursi* yang dikerjakan bersama Kemitraan. Kajian yang dilakukan pada 2010 itu bermaksud memberikan masukan kepada pemerintah dan DPR yang sedang membahas RUU Pemilu yang kemudian disahkan menjadi UU No. 8/2012.

Hasil kajian itu menyimpulkan bahwa pembentukan daerah pemilihan DPR sebagaimana tertera dalam Lampiran UU No. 10/2008, melanggar prinsip pemilu demokratis dan melanggar Pasal 27 ayat (2) UUD 1945. Meskipun demikian, lampiran itu tidak diubah oleh pembuat undang-undang, sehingga daerah pemilihan DPR yang sama menjadi Lampiran UU No. 8/2012. Karena itu, bersama Indonesian Parliamentary Center (IPC), Perludem mengajukan gugatan ke Mahkamah Konstitusi meminta agar beberapa pasal yang mengatur pembentukan daerah pemilihan DPR beserta lampirannya, dibatalkan.

Hasilnya melegakan sekaligus mengecewakan. Di satu pihak, MK membenarkan adanya prinsip pemilu demokratis dalam pembentukan daerah pemilihan, termasuk Pasal 27 ayat (1) UUD 1945; tetapi, di lain pihak, MK menyatakan bahwa pembentukan daerah pemilihan adalah *legal policy* pembuat undang-undang. Singkat kata, gugatan

Perludem dan IPC ditolak karena pembentukan daerah pemilihan adalah *legal policy* pembuat undang-undang. MK menutup mata bahwa pembentukan daerah pemilihan DPR dan Lampiran UU No. 8/2012 itu melanggar prinsip pembentukan daerah pemilihan dan Pasal 27 ayat (1) UUD 1945. Ini untuk kesekian kalinya MK memakai dalih *legal policy* dalam menolak gugatan peninjauan kembali terhadap undang-undang pemilu.

Jika pembentukan daerah pemilihan DPR yang salah sudah dilegalkan MK, maka pembentukan daerah pemilihan DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota perlu mendapat perhatian. Memang melalui PKPU No. 5/2013, KPU provinsi dan KPU kabupaten/kota sebagai perancang daerah pemilihan DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota, dapat dengan mudah melakukan langkah-langkah pembentukan daerah pemilihan. Namun tetap saja, dalam proses perancangan daerah pemilihan, KPU provinsi dan KPU kabupaten/kota terbuka diintervensi oleh pihak luar, mengingat daerah pemilihan merupakan arena kompetisi politik yang sebenarnya.

Pada titik itulah Perludem merasa perlu mengkaji proses dan hasil pembentukan daerah pemilihan DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota. Tujuannya adalah: pertama, memastikan sampai sejauh mana penerapan prinsip, metode, dan langkah pembentukan daerah pemilihan dalam pembentukan daerah pemilihan DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota; kedua, mengetahui masalah-masalah politik dan teknis

yang dihadapi oleh KPU provinsi dan KPU kabupaten/kota dalam pembentukan daerah pemilihan; ketiga, menghitung tingkat kompetisi partai politik dan calon anggota legislatif di daerah pemilihan baru, dan; keempat, memperkirakan peta politik hasil pemilu di atas daerah pemilihan baru.

Pengkajian pembentukan daerah pemilihan ini mengambil sampel 6 provinsi dan 10 kabupaten/kota. Keenam provinsi itu adalah Aceh, DKI Jakarta, Jawa Timur, Nusa Tenggara Timur, Kalimantan Timur, dan Sulawesi Selatan. Sedangkan kesepuluh kabupaten/kota itu adalah Kota Banda Aceh, Aceh Besar, Kota Surabaya, Sidoarjo, Kota Kupang, Kupang, Kota Samarinda, Kutai Kartanegara, Kota Makassar, dan Gowa. Pengambilan sampel tersebut diharapkan bisa mencerminkan keragaman kondisi geografis, demografis, sosial politik, dan sosial budaya, serta kompleksitas masalah pembentukan daerah pemilihan DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota.

Secara Singkat bisa disampaikan, hasil kajian ini menarik karena ada beberapa temuan baru, seperti lahirnya ratusan “kursi hantu” sebagai akibat dari penggunaan data penduduk yang tidak akurat. Setelah penerapan prinsip kesetaraan dipenuhi, KPU, KPU provinsi dan KPU kabupaten/kota dihadapkan pada pilihan-pilihan sulit, karena tidak semua prinsip pembentukan daerah pemilihan bisa diterapkan sekaligus. Di satu pihak terdapat usaha membuat daerah pemilihan dengan besaran daerah pemilihan

seimbang; namun di pihak lain, mereka menghadapi kendala geografi dan demografi berupa penyebaran penduduk yang tidak seimbang.

Beberapa KPU provinsi juga mengakomodasi tuntutan sekelompok masyarakat untuk memiliki daerah pemilihan tersendiri agar terjamin keterwakilannya di lembaga legislatif. Namun pilihan ini menyebabkan daerah pemilihan menjadi tidak seimbang dan tidak sesuai dengan pemilu proporsional yang menghendaki daerah pemilihan berkursi besar. Dan yang menarik, meskipun terdapat beberapa rancangan KPU kabupaten/kota yang melanggar prinsip keseimbangan dan ketaatan pemilu proporsional, namun KPU ternyata tidak mengoreksi rancangan tersebut, sehingga ditetapkan sebagai daerah pemilihan.

Kajian pembentukan daerah pemilihan DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota ini tidak mungkin terlaksana jika tidak mendapat dukungan dari Aryos Nivada (Aceh), Athik Hidayatul Ummah (Jawa Timur), Magdalena Yuanita Wake (Nusa Tenggara Timur), Carolus Tuah (Kalimantan Timur), dan Rahmiwati Agustini (Sulawesi Selatan). Terima kasih atas kerja sama yang baik dalam proyek ini. Semoga kerja bareng pengkajian ini tidak hanya menambah pengetahuan dan penguasaan atas masalah-masalah teknis pemilu bagi para peneliti, tetapi juga berdampak positif pada kontribusi kita untuk terus meningkatkan kualitas penyelenggaraan pemilu ke depan.

Terima kasih kepada Khoirunnisa Agustyati dan Lia

Wulandari yang telah mengkoordinasi pengkajian ini sehingga menghasilkan dokumen yang bisa menjadi referensi untuk memperbaiki kualitas pembentukan daerah pemilihan ke depan. Kepada Didik Supriyanto juga terima kasih atas jasanya membantu menyunting naskah laporan pengkajian yang tebal menjadi buku yang ringan dan mudah dipahami. Akhirnya, kepada The Asia Foundation, kami mengucapkan terima kasih banyak atas dukungannya dalam proyek ini.

Semoga buku ini bermanfaat bagi pembangunan demokrasi ke depan.

Jakarta, Januari 2014

Direktur Eksekutif Perludem

Titi Anggraini

DAFTAR ISI

Kata Pengantar	iii
Daftar Isi	x
Daftar Tabel	xii
Daftar Gambar	xv
Daftar Singkatan	xvi
BAB 1 PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Tujuan dan Metode	8
C. Obyek Penelitian	9
D. Sistematika Penulisan	11
BAB 2 KERANGKA KONSEPTUAL	15
A. Sistem Pemilu dan Daerah Pemilihan	15
B. Prinsip, Metode, dan Langkah	17
C. Data Penduduk dan Batas Wilayah	23
D. Tingkat Kompetensi Perebutan Kursi	26
BAB 3 PERATURAN DAN JADWAL	31
A. Konstitusi dan Undang-undang	31
B. Peraturan Pelaksanaan	35
C. Jadwal Kerja	45
BAB 4 DATA PENDUDUK DAN JUMLAH KURSI	47
A. Akurasi Data Penduduk	47
B. "Kursi Hantu" Hasil DAK2 2012	55
C. Penduduk dan Kursi di 6 Provinsi dan 10 Kabupaten/Kota	60
BAB 5 PROSES PEMBENTUKAN DAERAH PEMILIHAN	63
A. Pemahaman Prinsip dan Teknik	63
B. Perancangan Daerah Pemilihan DPRD Provinsi	71
C. Perancangan Daerah Pemilihan DPRD Kabupaten/Kota	93
D. Pengusulan dan Pengesahan Daerah Pemilihan	112

BAB 6 HASIL PEMBENTUKAN DAERAH PEMILIHAN	115
A. Data dan Peta Daerah Pemilihan.....	115
B. Konsistensi Penerapan Prinsip-prinsip	139
C. Tingkat Kompetisi Partai Politik.....	161
BAB 7 PENUTUP	167
A. Kesimpulan.....	167
B. Rekomendasi.....	174
Daftar Pustaka.....	179

DAFTAR TABEL

Tabel 1.1	Peristiwa Pembentukan Daerah Pemilihan DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota.....	5
Tabel 1.2	Resume Pembentukan Daerah Pemilihan DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota	6
Tabel 1.3	Sampel Penelitian Daerah Pemilihan DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota.....	10
Tabel 3.1	Jumlah Kursi DPRD Provinsi Berdasar Jumlah Penduduk.....	33
Tabel 3.2	Jumlah Kursi DPRD Kabupaten/Kota Berdasar Jumlah Penduduk.....	33
Tabel 3.1	Jadwal Penataan dan Penetapan Daerah Pemilihan	45
Tabel 4.1	Perbandingan Data Penduduk Proyeksi BPS 2012 dengan DAK2 2012	51
Tabel 4.2	Selisih Positif Perbedaan Data Penduduk Proyeksi BPS 2012 dengan DAK2 2012.....	53
Tabel 4.3	Selisih Negatif Perbedaan Data Penduduk Proyeksi BPS 2012 dengan DAK2 2012	54
Tabel 4.4	Jumlah Penduduk dan Jumlah Kursi DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota.....	56
Tabel 4.5	Perbandingan Jumlah Penduduk dan Kursi Antara Proyeksi BPS 2012 dengan DAK2 2012.....	58
Tabel 4.6	Perbandingan Jumlah Penduduk dan Kursi Antara Proyeksi BPS 2012 dengan DAK2 2012 Di 6 Provinsi dan 10 Kabupaten/Kota.....	61
Tabel 4.7	Perbandingan Jumlah Kursi DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota	62
Tabel 5.1	Rancangan Daerah Pemilihan DPRA Aceh.....	75
Tabel 5.2	Rancangan Daerah Pemilihan DPRD DKI Jakarta	81
Tabel 5.3	Rancangan Daerah Pemilihan DPRD Provinsi Jawa Timur	83
Tabel 5.4	Rancangan Daerah Pemilihan DPRD Provinsi Nusa Tenggara Timur	86
Tabel 5.5	Rancangan Daerah Pemilihan DPRD Provinsi Kalimantan Timur.....	89
Tabel 5.6	Rancangan Daerah Pemilihan DPRD Provinsi Sulawesi Selatan.....	92

Tabel 5.7	Rancangan Daerah Pemilihan DPRK Kota Banda Aceh	95
Tabel 5.8	Rancangan Daerah Pemilihan DPRK Aceh Besar.....	96
Tabel 5.9	Rancangan Daerah Pemilihan DPRD Kota Surabaya	98
Tabel 5.10	Rancangan Daerah Pemilihan DPRD Kabupaten Sidoarjo	101
Tabel 5.11	Rancangan Daerah Pemilihan DPRD Kota Kupang.....	103
Tabel 5.12	Rancangan Daerah Pemilihan DPRD Kabupaten Kupang.....	104
Tabel 5.13	Rancangan Daerah Pemilihan DPRD Kota Samarinda	106
Tabel 5.14	Rancangan Daerah Pemilihan DPRD Kabupaten Kutai Kartanegara	108
Tabel 5.15	Rancangan Daerah Pemilihan DPRD Makassar.....	110
Tabel 5.16	Rancangan Daerah Pemilihan DPRD Gowa	111
Tabel 6.1	Keputusan Penetapan Daerah Pemilihan DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota.....	116
Tabel 6.2	Daerah Pemilihan DPRA Provinsi Aceh	117
Tabel 6.3	Daerah Pemilihan DPRD Provinsi Dki Jakarta.....	119
Tabel 6.4	Daerah Pemilihan DPRD Provinsi Jawa Timur.....	121
Tabel 6.5	Daerah Pemilihan DPRD Provinsi Nusa Tenggara Timur.....	123
Tabel 6.6	Daerah Pemilihan DPRD Provinsi Kalimantan Timur.....	124
Tabel 6.7	Daerah Pemilihan DPRD Provinsi Sulawesi Selatan	125
Tabel 6.8	Daerah Pemilihan DPRK Kota Banda Aceh	127
Tabel 6.9	Daerah Pemilihan DPRK Kabupaten Aceh Besar	128
Tabel 6.10	Daerah Pemilihan DPRD Kota Surabaya.....	130
Tabel 6.11	Daerah Pemilihan DPRD Kabupaten Sidoarjo	131
Tabel 6.12	Daerah Pemilihan DPRD Kota Kupang.....	132
Tabel 6.13	Daerah Pemilihan DPRD Kabupaten Kupang	133
Tabel 6.14	Daerah Pemilihan DPRD Kota Samarinda	135
Tabel 6.15	Daerah Pemilihan DPRD Kabupaten Kutai Kartanegara	136
Tabel 6.16	Daerah Pemilihan DPRD Kota Makassar.....	137
Tabel 6.15	Daerah Pemilihan DPRD Kabupaten Kutai Kartanegara	137
Tabel 6.17	Daerah Pemilihan DPRD Kabupaten Gowa.....	138

MENETAPKAN ARENA PEREBUTAN KURSI DPRD

Tabel 6.18	Perbandingan BPPd Daerah Pemilihan dengan BPPd Provinsi.....	141
Tabel 6.19	Perbandingan BPPd Provinsi dengan BPPd Nasional 119.250	144
Tabel 6.20	Perbandingan BPPd Daerah Pemilihan dengan BPPd Kabupaten/Kota .	147
Tabel 6.21	Perbandingan BPPd Kabupaten/Kota dengan BPPd Rata-Rata Nasional 14.907.....	150
Tabel 6.22	Jumlah dan Rata-Rata Besaran Daerah Pemilihan DPRD Provinsi	152
Tabel 6.23	Jumlah dan Rata-Rata Besaran Daerah Pemilihan DPRD Kabupaten/Kota	154
Tabel 6.24	Besaran Daerah Pemilihan dan Ambang Batas Perolehan Kursi	163

DAFTAR BAGAN DAN GAMBAR

Bagan 2.1	Hubungan Besaran Daerah Pemilihan dan Formula Perolehan Kursi dalam Membentuk Sistem Pemilu	16
Bagan 2.2	Hubungan Ambang Batas dan Besaran Daerah Pemilihan	28
Gambar 6.1	Peta Daerah Pemilihan Dpra Provinsi Aceh	117
Gambar 6.2	Peta Daerah Pemilihan DPRD Provinsi DKI Jakarta	118
Gambar 6.3	Peta Daerah Pemilihan DPRD Provinsi Jawa Timur	120
Gambar 6.4	Peta Daerah Pemilihan DPRD Provinsi Nusa Tenggara Timur	122
Gambar 6.5	Peta Daerah Pemilihan DPRD Provinsi Kalimantan Timur	124
Gambar 6.6	Peta Daerah Pemilihan DPRD Provinsi Sulawesi Selatan	125
Gambar 6.7	Peta Daerah Pemilihan Dprk Kota Banda Aceh	127
Gambar 6.8	Peta Daerah Pemilihan Dprk Kabupaten Aceh Besar	128
Gambar 6.9	Peta Daerah Pemilihan DPRD Kota Surabaya	129
Gambar 6.10	Peta Daerah Pemilihan DPRD Kabupaten Sidoarjo	131
Gambar 6.11	Peta Daerah Pemilihan DPRD Kota Kupang	132
Gambar 6.12	Peta Daerah Pemilihan DPRD Kabupaten Kupang	133
Gambar 6.13	Peta Daerah Pemilihan DPRD Kota Samarinda	134
Gambar 6.14	Peta Daerah Pemilihan DPRD Kabupaten Kutai Kartanegara	135
Gambar 6.15	Peta Daerah Pemilihan DPRD Kota Makassar	137
Gambar 6.16	Peta Daerah Pemilihan DPRD Kabupaten Gowa	138
Bagan 6.1	Besaran Daerah Pemilihan dan Ambang Batas Perolehan Kursi	164

DAFTAR SINGKATAN

BPPd	Bilangan Pembagi Penduduk
BPS	Badan Pusat Statistik
DAK2	Data Agregat Kependudukan Kecamatan
DP	Daerah Pemilihan
DPD	Dewan Perwakilan Daerah
DPR	Dewan Perwakilan Rakyat
DPRA	Dewan Perwakilan Rakyat Aceh
DPRD	Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
DPRK	Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten/Kota (di Aceh)
KK	Kartu Keluarga
KPU	Komisi Pemilihan Umum
KTP	Kartu Tanda Penduduk
MPR	Majelis Permusyawaratan Rakyat
MA	Mahkamah Agung
MK	Mahkamah Konstitusi
NIK	Nomor Induk Kependudukan
Perludem	Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi
Pemilu	Pemilihan Umum
Pilkada	Pemilihan Umum Kepala Daerah
PKPU	Peraturan Komisi Pemilihan Umum
PKPU No. 7/2012	Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 7 Tahun 2012 tentang Tahapan Program dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD
PKPU No. 5/2013	Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 5 Tahun 2013 tentang Tata Cara Penetapan Daerah Pemilihan dan Alokasi Kursi Setiap Daerah Pemilihan Anggota DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota dalam Pemilihan Umum 2014

UUD 1945	Undang-Undang Dasar 1945
UU No. 2/1999	Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik
UU No. 3/1999	Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum
UU No. 12/2003	Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
UU No. 32/2004	Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
UU No. 10/2008	Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
UU No. 8/2012	Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

MENETAPKAN ARENA PEREBUTAN KURSI DPRD

BAB 1

Pendahuluan

A. LATAR BELAKANG

Daerah pemilihan (*district*) adalah arena kompetisi politik yang sesungguhnya, sebab di sinilah partai politik dan calon anggota legislatif berebut suara pemilih untuk meraih kursi yang tersedia. Dalam sistem pemilu mayoritarian, di mana kursi perwakilan yang tersedia adalah tunggal (*single member constituency*), isu pokok pembentukan daerah pemilihan adalah penentuan batas-batas wilayah daerah pemilihan. Sedang dalam sistem pemilu proporsional, di mana kursi perwakilan yang tersedia adalah jamak (*multi member constituency*), isu pembentukan daerah pemilihan tidak hanya penentuan batas-batas wilayah, tetapi juga jumlah kursi perwakilan yang disediakan atau besaran daerah pemilihan (*district magnitude*). Itulah sebabnya pengaturan pembentukan daerah pemilihan selalu diawali oleh perdebatan panjang, karena masing-masing pihak yang berkepentingan ingin membentuk daerah pemilihan yang menguntungkan.

Sumber perdebatan dan tarik menarik kepentingan itu adalah pada hubungan matematika antara suara pemilih, besaran daerah pemilihan, dan peluang perolehan kursi. Hubungan matematika itu berbunyi sebagai berikut: semakin besar jumlah kursi yang tersedia di daerah pemilihan, maka semakin kecil persentase suara yang diperlukan untuk meraih

kursi; sebaliknya, semakin kecil jumlah kursi yang tersedia di daerah pemilihan, maka semakin besar persentase suara yang diperlukan untuk meraih kursi. Atas dasar hubungan matematika itu, maka partai politik besar merasa lebih beruntung jika berkompetisi di daerah pemilihan berkursi kecil; sebaliknya, partai politik menengah dan kecil merasa lebih beruntung jika berkompetisi di daerah pemilihan berkursi besar.

Pembentukan daerah pemilihan Pemilu 2004 oleh KPU mengundang protes keras partai politik, sehingga pada pemilu berikutnya, DPR dan pemerintah selaku pembuat undang-undang, bermaksud menetapkan daerah pemilihan dalam undang-undang. Karena kendala teknis, mereka hanya menetapkan daerah pemilihan DPR sebagaimana terdapat dalam Lampiran UU No. 10/2008 untuk Pemilu 2009, dan Lampiran UU No. 8/2012 untuk Pemilu 2014.¹ Sedangkan pembentukan daerah pemilihan DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota diserahkan kepada KPU.

Namun sebelum kedua undang-undang tersebut disahkan, terjadi perdebatan panjang: di satu pihak, terdapat partai politik yang ingin memperkecil besaran daerah pemilihan dari 3-12 kursi; di lain pihak, terdapat

1 Setidaknya terdapat dua kajian terhadap pembentukan daerah pemilihan DPR sebagaimana diatur dalam Lampiran UU No. 10/2008 dan Lampiran No. 8/2012: pertama, Ramlan Surbakti, Didik Supriyanto, dan August Mellaz, *Menyetarakan Nilai Suara: Jumlah dan Alokasi Kursi DPR ke Provinsi*, Jakarta: Kemitraan, 2011, dan; kedua, Ramlan Surbakti, Didik Supriyanto, August Melaz dan Ismail Fahmi, *Alokasi Kursi 560 ke Provinsi dan Pembentukan Daerah Pemilihan 3-6 Kursi, 3-8 Kursi, dan 3-10 Kursi: Berdasarkan Prinsip Kesetaraan (Pasal 27 Ayat (1) UUD 1945) dan Berbasis Data Sensus Penduduk 2010*, Jakarta: Perludem dan Kemitraan, 2011. Penelitian tentang pembentukan daerah pemilihan DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota ini merupakan lanjutan dari dua kajian tersebut.

partai politik yang ingin mempertahankan besaran daerah pemilihan 3-12 kursi. Kompromi tercapai sebelum pengesahan UU No. 10/2008: besaran daerah pemilihan DPR diperkecil menjadi 3-10, sementara besaran daerah pemilihan DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota tidak berubah, 3-12. Usaha memperkecil besaran daerah pemilihan sebelum pengesahan UU No. 8/2012 gagal, karena beberapa partai politik yang mengusulkan kalah saat pengambilan keputusan melalui pemungutan suara dalam rapat paripurna DPR.

Besaran daerah pemilihan DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota memang tetap, 3-12 kursi, tetapi undang-undang baru mengisyaratkan agar daerah pemilihan DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota ditata kembali. Isyarat tersebut tertera dalam Pasal 24 ayat (3) dan Pasal 27 ayat (3) UU No. 8/2012. Untuk pembentukan daerah pemilihan pemilu DPRD provinsi, Pasal 24 ayat (3) membolehkan wilayah kabupaten/kota dibelah; sedangkan untuk pembentukan daerah pemilihan DPRD kabupaten/kota, Pasal 27 ayat (3) membolehkan wilayah kecamatan dibelah.

Dua ketentuan UU No. 8/2012 tersebut bertujuan mengakhiri inkonsistensi pembentukan daerah pemilihan pada Pemilu 2004 dan Pemilu 2009, di mana undang-undang menentukan besaran daerah pemilihan 3-12, namun dalam praktek banyak daerah pemilihan yang memiliki lebih dari 12 kursi akibat wilayah kabupaten/kota (yang memiliki penduduk padat) tidak boleh dibelah untuk pembentukan daerah pemilihan DPRD provinsi, dan wilayah kecamatan (yang memiliki pendudukan padat)

tidak boleh dibelah untuk pembentukan daerah pemilihan DPRD kabupaten/kota. Selain faktor ketentuan baru dalam UU No. 8/2012, perubahan jumlah penduduk dan wilayah sepanjang 10 tahun terakhir, mengharuskan adanya evaluasi dan penataan kembali daerah pemilihan DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota.

Meski menghendaki penataan daerah pemilihan DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota, UU No. 8/2012 belum mengatur tentang prinsip, metode dan langkah-langkah pembentukan daerah pemilihan, sehingga KPU harus mengaturnya lebih lanjut. KPU mengeluarkan Peraturan Komisi Pemilihan Nomor 5 Tahun 2013 tentang Tata Cara Penetapan Daerah Pemilihan dan Alokasi Kursi Setiap Daerah Pemilihan Anggota DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota dalam Pemilihan Umum 2014 (PKPU No.5/2013). Dalam PKPU ini terdapat tujuh prinsip pembentukan daerah pemilihan, yaitu: (1) kesetaraan nilai suara, (2) ketaatan pada sistem pemilu proporsional, (3) proporsionalitas, (4) integralitas wilayah, (5) berada dalam cakupan wilayah yang sama (*coterminous*), (6) kohesivitas, dan (7) kesinambungan. Peraturan ini juga memaparkan metode dan langkah-langkah pembentukan daerah pemilihan sehingga memudahkan KPU provinsi dan KPU kabupaten/kota dalam menata kembali daerah pemilihan di daerahnya masing-masing.

Sebagaimana tampak pada Tabel 1.1, sebelum KPU mengeluarkan PKPU No. 5/2013, Menteri Dalam Negeri sudah terlebih dahulu menyerahkan data agregat kependudukan kecamatan (DAK2) 2012 kepada KPU.

Hal ini sesuai dengan perintah Pasal 32 UU No. 8/2012 yang meminta pemerintah untuk menyerahkan data kependudukan 16 bulan sebelum hari pemungutan suara. Berdasar DAK2 2012 itu, KPU mengeluarkan Keputusan KPU No. 08/Kpts/KPU/TAHUN 2013 yang menetapkan jumlah penduduk dan jumlah kursi DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota. Atas dasar keputusan ini dan dipandu oleh PKPU No. 5/2013, KPU provinsi dan KPU kabupaten/kota melakukan perancangan daerah pemilihan. Hasil rancangan inilah yang dimintakan persetujuan KPU untuk disahkan sebagai daerah pemilihan DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota untuk Pemilu 2014.

TABEL 1.1: PERISTIWA PEMBENTUKAN DAERAH PEMILIHAN DPRD PROVINSI DAN DPRD KABUPATEN/KOTA

WAKTU	PERISTIWA	DOKUMEN
11 Mei 2012	Pengundangan UU No. 8/2012	UU No. 8/2012
6 Desember 2012	Penyerahan data agregat penduduk kecamatan dari Mendagri ke KPU	DAK2 2012
15 Januari 2013	Penetapan jumlah penduduk dan jumlah kursi DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota	Keputusan KPU No. 08/Kpts/KPU/TAHUN 2013
18 Februari 2013	Pengesahan peraturan penetapan daerah pemilihan DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota	PKPU No. 5/2013
9 Maret 2013	Penetapan daerah pemilihan DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota	Keputusan KPU No. 93-125/Kpts/KPU/TAHUN/2013

Sesuai jadwal Pemilu 2014, pada 9 Maret 2013 KPU mengeluarkan 33 keputusan tentang penetapan daerah pemilihan DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota,

mulai dari Keputusan KPU No. 93/Kpts/KPU/TAHUN 2013 hingga Keputusan KPU No. 125/Kpts/KPU/TAHUN 2013. Setiap provinsi mendapatkan satu keputusan, tetapi di dalamnya sudah termasuk penetapan daerah pemilihan DPRD kabupaten/kota. Tabel 1.2 memperlihatkan resume jumlah kursi DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota, dan jumlah daerah pemilihan DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota.

TABEL 1.2: RESUME PEMBENTUKAN DAERAH PEMILIHAN DPRD PROVINSI DAN DPRD KABUPATEN/KOTA

RINCIAN	DPRD PROVINSI	DPRD KABUPATEN/KOTA
Jumlah Penduduk	251.857.940	251.857.940
Jumlah Kursi	2.112	16.895
Jumlah Daerah Pemilihan	217	1.864

SUMBER: KEPUTUSAN KPU NO. 93-125/KPTS/KPU/TAHUN 2013

Meskipun KPU berhasil menetapkan pembentukan daerah pemilihan DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota sesuai jadwal, namun bukan berarti proses pembentukan daerah pemilihan berjalan lancar. Pertama, daerah pemilihan merupakan arena kompetisi riil partai politik dan calon, sehingga mereka berusaha keras mempengaruhi KPU, KPU provinsi dan KPU kabupaten/kota untuk membentuk daerah pemilihan yang menguntungkannya. Kedua, partai politik dan calon sudah mengetahui kekuatan masing-masing untuk meraih kursi, sehingga jika pembentukan daerah pemilihan bisa mengurangi potensi mereka mendapatkan kursi, mereka bisa melakukan perlawanan.

Akibatnya, apabila KPU, KPU provinsi dan KPU kabupaten/kota tidak kuat menahan pengaruh atau tekanan partai politik maupun calon, mereka bisa mengabaikan prinsip-prinsip pembentukan daerah pemilihan, menyalahi metode pembentukan daerah pemilihan, dan melanggar langkah-langkah pembentukan daerah pemilihan. Dalam situasi seperti itu kepentingan penduduk atau masyarakat dalam pembentukan daerah pemilihan sering dilupakan. Selain karena ketidakpahaman atas dampak pembentukan daerah pemilihan bagi keterwakilan, masyarakat juga tidak memiliki akses untuk memengaruhi KPU, KPU provinsi dan KPU kabupaten/kota. Padahal, bagi masyarakat, daerah pemilihan merupakan wilayah di mana mereka bisa merumuskan kebutuhan bersama untuk diperjuangkan oleh para wakilnya.

Sehubungan dengan hal tersebut, maka meneliti kembali proses dan hasil penataan kembali daerah pemilihan DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota oleh KPU bersama KPU provinsi dan KPU kabupaten/kota perlu dilakukan. Pertama, untuk memastikan, penerapan prinsip-prinsip pemilu demokratis dalam pembentukan daerah pemilihan demi melindungi kepentingan penduduk untuk mempermudah pemilihan wakil rakyat pada masa pemilu dan mempermudah penyaluran aspirasi kepada para wakilnya pada pascapemilu. Kedua, sebagai bahan evaluasi untuk perbaikan penataan daerah pemilihan DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota pada masa mendatang. Bagaimanapun keberadaan daerah pemilihan harus selalu dievaluasi, setidaknya setiap dua kali pemilu atau setiap

kurun 10 tahun, karena pertimbangan perubahan geografi dan demografi, perubahan lingkungan sosial budaya, dan perubahan politik.

B. TUJUAN DAN METODE

Secara umum penelitian ini bertujuan untuk mengevaluasi proses dan hasil pembentukan daerah pemilihan DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota, guna memastikan penerapan prinsip-prinsip pembentukan daerah pemilihan dalam pemilu demokratis. Penelitian ini juga bertujuan untuk menguji pelaksanaan metode dan langkah-langkah pembentukan daerah DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota pemilihan sebagaimana diatur dalam UU No. 8/2012 dan PKPU No. 5/2013.

Secara khusus penelitian ini bertujuan: pertama, memeriksa ulang pengaturan pembentukan daerah pemilihan DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota sebagaimana diatur dalam UU No. 8/2012 dan PKPU No. 5/2013; kedua, memaparkan secara umum proses dan hasil pembentukan daerah pemilihan DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota untuk Pemilu 2014; ketiga, menunjukkan masalah-masalah yang muncul dalam proses pembentukan daerah pemilihan DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota; keempat, memberikan rekomendasi perbaikan pengaturan dan pelaksanaan pembentukan daerah pemilihan DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota untuk pemilu-pemilu mendatang.

Dalam rangka mencapai tujuan umum dan khusus tersebut, penelitian pembentukan daerah pemilihan DPRD

provinsi dan DPRD kabupaten/kota ini menggunakan beberapa metode. Pertama, studi pustaka, yakni menelaah buku dan laporan penelitian tentang pembentukan daerah pemilihan guna merumuskan asumsi dasar penelitian. Kedua, wawancara, yakni mewawancarai pihak-pihak yang terlibat proses pembentukan daerah pemilihan DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota, seperti anggota KPU, KPU provinsi dan KPU kabupaten/kota, anggota Bawaslu, Bawaslu provinsi dan Panwaslu kabupaten/kota, pengurus partai politik, akademisi yang mengamati pemilu, serta pimpinan organisasi-organisasi masyarakat yang peduli pemilu. Ketiga, *focus group discussion* atau diskusi terbatas, yaitu membahas desain penelitian dan rancangan laporan penelitian guna memperbaiki rumusan hasil penelitian.

C. OBYEK PENELITIAN

Pemilu Indonesia dikenal sebagai pemilu paling kompleks di dunia. Kompleksitas itu tercermin dari jumlah dan varian daerah pemilihan. Pemilu DPR yang menyediakan 560 kursi diperebutkan di 77 daerah pemilihan, sebagaimana ditetapkan dalam Lampiran UU No. 8/2012, sedang pemilu DPD menyediakan 4 kursi pada setiap provinsi sebagai daerah pemilihan. Selanjutnya melalui Keputusan KPU No. 93-125/Kpts/KPU/Tahun 2014, KPU menetapkan 2.112 kursi DPRD provinsi yang tersebar di 217 daerah pemilihan, dan 16.895 kursi DPRD kabupaten/kota yang tersebar di 1.864 daerah pemilihan.

Banyaknya daerah pemilihan DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota, di satu pihak; dan keterbatasan sumber

daya penelitian, di lain pihak; mengharuskan penelitian terhadap pembentukan daerah pemilihan DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota ini memilih beberapa daerah pemilihan sebagai sampel. Beberapa daerah pemilihan yang terpilih sebagai sampel tersebut ditetapkan sebagai obyek penelitian, di mana para peneliti akan fokus menggali masalah-masalah yang muncul dalam proses dan hasil pembentukan daerah pemilihan.

Beberapa pertimbangan digunakan untuk memilih sampel penelitian: pertama, mencerminkan perbedaan kondisi geografi dan demografi Indonesia; kedua mencerminkan keragaman sosial budaya Indonesia, dan; ketiga, mencerminkan perbedaan-perbedaan kondisi politik berdasarkan penyelenggaraan dua pemilu terakhir.

TABEL 1.3: SAMPEL PENELITIAN DAERAH PEMILIHAN DPRD PROVINSI DAN DPRD KABUPATEN/KOTA

NO.	DAERAH PEMILIHAN DPRD PROVINSI	DAERAH PEMILIHAN DPRD KOTA	DAERAH PEMILIHAN DPRD KABUPATEN
1.	Aceh	Banda Aceh	Aceh Besar
2.	DKI Jakarta	-	-
3.	Jawa Timur	Surabaya	Sidoarjo
4.	Nusa Tenggara Timur	Kupang	Kupang
5.	Kalimantan Timur	Samarinda	Kutai Kartanegara
6.	Sulawesi Selatan	Makassar	Gowa

Atas tiga pertimbangan tersebut dipilih 6 provinsi yang menjadi obyek penelitian, yaitu: Aceh, DKI Jakarta, Jawa Timur, Kalimantan Timur, Nusa Tenggara Timur, dan

Sulawesi Selatan. Penelitian ini fokus ke pembentukan daerah pemilihan DPRD provinsi di 6 provinsi tersebut, ditambah pembentukan 1 daerah pemilihan DPRD kabupaten dan 1 daerah pemilihan DPRD kota di masing-masing provinsi, kecuali DKI Jakarta yang memang tidak memiliki DPRD kabupaten/kota. Daerah pemilihan yang menjadi sampel dan obyek penelitian ini tampak pada Tabel 1.3.

D. SISTEMATIKA PENULISAN

Setelah BAB 1 PENDAHULUAN yang menjelaskan latar belakang, tujuan dan metode, serta sampel dan obyek penelitian, BAB 2 KERANGKA KONSEPTUAL akan memaparkan konsep daerah pemilihan dari sisi akademis, lalu BAB 3 PERATURAN DAN JADWAL akan menjelaskan pengaturan pembentukan daerah pemilihan DPRD provinsi dan DPRD Kabupaten/kota sebagaimana diatur dalam UU No. 8/2012 dan PKPU No. 5/2013. Bab ini akan menjelaskan prinsip, metode, dan langkah-langkah pembentukan daerah pemilihan DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota, serta jadwal pembentukannya.

BAB 4 DATA PENDUDUK DAN JUMLAH KURSI akan membahas tiga hal. Pertama, masalah akurasi data agregat kependudukan per kecamatan (DAK2) yang menjadi dasar KPU untuk menetapkan jumlah kursi DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota. Kedua, masalah akurasi data penduduk dan kemungkinan hadirnya “kursi hantu” di 6 DPRD provinsi dan 10 DPRD kabupaten/kota yang menjadi obyek penelitian.

BAB 5 PROSES PEMBENTUKAN DAERAH PEMI-

LIHAN akan melacak kembali bagaimana proses pembentukan daerah pemilihan DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota di 6 provinsi dan 10 kabupaten/kota. Pembahasan akan dilakukan bertahap: pertama, melihat kemampuan KPU provinsi dan KPU kabupaten/kota dalam memahami dan menjalankan mekanisme dan prosedur pembentukan daerah pemilihan; kedua, mencermati pertimbangan-pertimbangan KPU provinsi dan KPU kabupaten/kota dalam merancang daerah pemilihan, dan; ketiga; mengecek kembali komunikasi antara KPU provinsi dan KPU kabupaten/kota sebagai perancang dan pengusul daerah pemilihan, dengan KPU sebagai pengesah daerah pemilihan.

BAB 6 HASIL PEMBENTUKAN DAERAH PEMILIHAN akan memaparkan hasil-hasil pembentukan daerah pemilihan dan analisis komprehensif terhadap hasil-hasil pembentukan daerah pemilihan tersebut. Pertama, akan dibahas dari sisi penerapan prinsip-prinsip pembentukan daerah pemilihan, dan; kedua, akan dibahas implikasi politik, terutama dalam pembentukan sistem kepartaian di DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota serta kaitannya dengan efektivitas pemerintahan daerah.

Akhirnya, BAB 7 PENUTUP akan menyimpulkan hasil penelitian pembentukan daerah pemilihan DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota di 6 provinsi dan 10 kabupaten/kota yang dianggap mewakili pembentukan daerah pemilihan DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota di seluruh Indonesia. Bab ini juga akan menyajikan rekomendasi untuk perbaikan pembentukan daerah

pemilihan DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota pada pemilu mendatang.

MENETAPKAN ARENA PEREBUTAN KURSI DPRD

BAB 2

Kerangka Konseptual

A. SISTEM PEMILU DAN DAERAH PEMILIHAN

Sistem pemilu adalah hubungan antara variabel-variabel teknis pemilu dalam mengonversi suara menjadi kursi. Variabel-variabel itu adalah (1) besaran daerah pemilihan, (2) metode pencalonan, (3) metode pemberian suara, (4) ambang batas perwakilan, (5) formula perolehan kursi, dan (6) penetapan calon terpilih.¹ Keenam variabel tersebut secara langsung mempengaruhi proses konversi suara menjadi kursi. Selain itu, terdapat waktu penyelenggara pemilu sebagai variabel tidak langsung yang dapat mempengaruhi konversi suara menjadi kursi.²

Besaran daerah pemilihan atau *district magnitude* adalah jumlah kursi yang tersedia di setiap daerah pemilihan. Sedang daerah pemilihan adalah wilayah di mana terdapat suara dan kursi yang diperebutkan partai politik dan calon. Daerah pemilihan berkursi tunggal atau 1, biasa disebut dengan *single member constituency*; sedang daerah

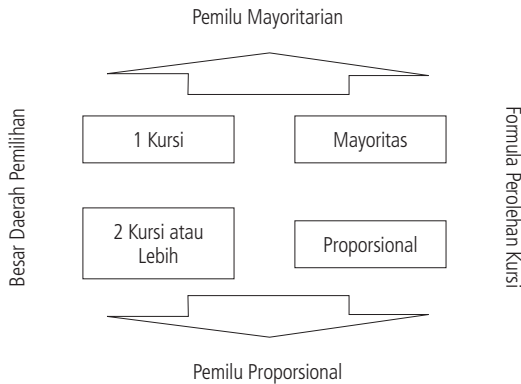
1 Douglas W Rey, *The Political Consequences of Electoral Laws*, New Haven and London: Yale University Press, 1967.

2 Arend Lijphart, *Electoral System and Party System: A Study of Twenty-Seven Democracies 1945-1990*, New York: Oxford University Press, 1994, dan; Michael Gallanger and Paul Mitchel (ed), *The Politics of Electoral System*, New York: Oxford University Press, 2005.

pemilihan berkursi jamak, 2 atau lebih biasa disebut dengan *multi member constituency*.

Arti penting besaran daerah pemilihan adalah eksistensinya dalam menentukan sistem pemilu, jika dikombinasikan dengan formula perolehan kursi. Dalam ilmu pemilu dikenal dua jenis formula perolehan kursi, yaitu metode mayoritas dan metode proporsional. Kombinasi antara besaran daerah pemilihan dan formula perolehan kursi, menciptakan sistem pemilu mayoritarian³ dan sistem pemilu proporsional, tampak pada Bagan 2.1.

BAGAN 2.1: HUBUNGAN BESARAN DAERAH PEMILIHAN DAN FORMULA PEROLEHAN KURSI DALAM MEMBENTUK SISTEM PEMILU



Berbicara daerah pemilihan tidak hanya membahas soal besaran daerah pemilihan atau jumlah kursi perwakilan yang tersedia di setiap daerah pemilihan, tetapi juga penduduk

3 Dalam bahasa UU No.8/2012 disebut sistem distrik. Ini adalah salah kaprah yang dilegalkan, karena distrik atau daerah pemilihan hanyalah salah satu variabel sistem pemilu.

yang diwakili dan wilayah atau area penduduk tersebut tinggal. Jadi, dalam setiap daerah pemilihan terdapat tiga unsur: kursi, penduduk, dan wilayah. Ketiganya saling memengaruhi untuk mencapai tujuan pembentukan daerah pemilihan.

Tujuan pembentukan daerah pemilihan adalah memperjelas hubungan penduduk dan pemilih dengan wakilnya. Pada saat pemilu, penduduk dan pemilih mengetahui calon-calon yang hendak dipilih; sedang pada pascapemilu, penduduk dan pemilih bisa menyalurkan aspirasi kepada wakil-wakil yang terpilih. Dengan demikian daerah pemilihan dapat menjaga hubungan akuntabilitas perwakilan: di satu pihak, penduduk dan pemilih mengetahui dan bisa berhubungan dengan wakil-wakilnya untuk memperjuangkan kepentingannya; di lain pihak, para wakil mengetahui dengan pasti penduduk dan pemilih mana yang harus diperjuangkan kepentingan dan aspirasinya.

B. PRINSIP, METODE, DAN LANGKAH⁴

Prinsip pertama pembentukan daerah pemilihan adalah kesetaraan penduduk. Ini adalah implementasi prinsip demokrasi: kesetaraan hak politik warga negara. Dalam hal ini setiap warga negara, tanpa melihat jenis kelamin,

4 Selain Arend Lijphart, *Electoral System and Party System*, 1994, dan Michael Gallanger and Paul Mitchel (ed), *The Politics of Electoral Syastem*, 2005; pembahasan tentang prinsip, metode, dan langkah pembentukan daerah pemilihan juga merujuk pada Andrew Resfeld, *The Concept of Constituency: Political Representation, Democratic Legitimacy, and Institutional Desain*, Cambridge: Cambridge University Press, 2005; Gianfranco Baldini and Adriano Pappalardo, *Election, Electoral System and Vilatile Voters*, New York: Palgrave MacMillan, 2009, dan; Andrew Renold, Ben Raily, and Andrew Eliis (ed), *Electoral System Desaign: The International IDEA Handbook*, Stocholm: International IDEA, 2010.

ideologi, agama, etnis, asal daerah, pekerjaan, dan kelas ekonomi, memiliki kedudukan setara untuk mendapatkan kursi perwakilan. Karena kedudukan setara itu, dalam sistem pemilu mayoritarian, wilayah yang memiliki penduduk banyak bisa terbagi menjadi beberapa daerah pemilihan, yang masing-masing tersedia satu kursi; sedangkan dalam sistem pemilu proporsional wilayah tersebut bisa menjadi satu daerah pemilihan tapi memiliki banyak kursi.

Prinsip kedua adalah integralitas wilayah. Maksudnya daerah pemilihan haruslah merupakan satu kesatuan wilayah geografis agar penduduk yang ada di dalamnya tidak terpecah, terpisah dan kesulitan menentukan perwakilan. Hal ini juga memudahkan para wakil berkomunikasi dan mengagregasi kepentingan penduduk yang diwakilinya. Turunan prinsip integralitas wilayah adalah prinsip kesinambungan wilayah, di mana satu daerah pemilihan haruslah saling berhubungan, sehingga tidak boleh dipisah oleh daerah pemilihan lain. Masih turunan prinsip integralitas wilayah adalah prinsip cakupan atau *coterminous*, di mana daerah pemilihan dari lembaga perwakilan lebih rendah harus berada dalam cakupan daerah pemilihan lembaga perwakilan lebih tinggi.

Prinsip ketiga adalah kohesivitas penduduk. Prinsip ini mengharuskan pembentukan daerah pemilihan memperhatikan kesatuan unsur sosial budaya penduduk: sejarah, adat istiadat, tradisi, agama, dll. Kesamaan sosial budaya ini mengindikasikan adanya kesamaan kepentingan dan aspirasi yang harus diperjuangkan oleh wakil.

Dalam sistem pemilu mayoritarian pembentukan daerah

pemilihan sangat sensitif terhadap isu integralitas wilayah dan kohesivitas penduduk, karena jumlah daerah pemilihan sama dengan jumlah kursi parlemen. Karena jumlah daerah pemilihan sangat banyak, maka menentukan batas-batas wilayah daerah pemilihan bukanlah hal yang mudah. Di satu pihak, antara prinsip integralitas wilayah dan prinsip kohesivitas penduduk bisa saling bertentangan ketika diterapkan; di pihak lain, partai politik dan calon melakukan berbagai upaya agar daerah pemilihan yang dibentuk membesar atau setidak-tidaknya tidak mengurangi potensi keterpilihannya.

Sedang sistem pemilu proporsional menghadapi masalah berbeda. Jumlah kursi jamak memang membuat leluasa menentukan batas-batas wilayah daerah pemilihan. Namun sistem ini menuntut keseimbangan pembagian kursi perwakilan sesuai prinsip pemilu proporsional: pertama, demi menjaga hasil pemilu yang seproporsional mungkin, besaran daerah pemilihan berkursi banyak (11 kursi atau lebih) merupakan pilihan terbaik; kedua, demi menjaga keseimbangan kompetisi, besaran daerah pemilihan harus setara antara daerah pemilihan yang satu dengan daerah pemilihan yang lain. Tetapi ketika diterapkan, tuntutan sistem pemilu proporsional dan keseimbangan kompetisi itu sering bertabrakan dengan prinsip kesetaraan dan integralitas.

Untuk membentuk daerah pemilihan, pertamanya harus ditetapkan berapa jumlah kursi perwakilan yang mengisi parlemen. Tidak ada metode pasti untuk menetapkan jumlah kursi parlemen ini. Beberapa ahli

pemilu menyimpulkan, jumlah kursi parlemen di negara-negara maju demokrasinya sesuai rumus akar pangkat tiga dari jumlah penduduk ($S=\sqrt[3]{P}$); sedang di negara-negara demokrasi baru berlaku rumus akar pangkat tiga dari penduduk aktif ($S=\sqrt[3]{Pa}$), dimana penduduk aktif adalah hasil perkalian jumlah penduduk dengan persentase tingkat melek huruf dan persentase angkatan kerja.

Beberapa negara menetapkan jumlah kursi parlemen berdasarkan harga satu kursi terhadap penduduk. Misalnya, ditetapkan 1 kursi sama dengan 100.000 penduduk, maka setiap kali jumlah penduduk bertambah, maka bertambah pula jumlah kursi parlemen. Namun banyak negara yang menggunakan model *fixed seat* sehingga berapa pun jumlah penduduk, jumlah kursi parlemen tetap. Selain pertimbangan efisiensi, metode *fixed seat* juga dapat menjaga hubungan konstituen dengan wakil, sebab jika jumlah kursi tidak berubah daerah pemilihan juga tidak berubah.

Karena kesetaraan warga negara menempati aturan pertama prinsip pembentukan daerah pemilihan, maka kursi parlemen yang dibagikan ke setiap daerah pemilihan harus proporsional sesuai dengan jumlah penduduk di daerah pemilihan. Apabila jumlah total kursi parlemen sudah ditetapkan, untuk membagi kursi itu ke setiap daerah pemilihan digunakan metode penghitungan proporsional. Selama ini dikenal dua metode proporsional: metode kuota dan metode divisor.⁵

5 Dalam sistem pemilu proporsional, dua metode ini juga digunakan untuk menghitung perolehan kursi partai politik atau formula perolehan kursi partai politik, yang membagi

Metode kuota dikenal sebagai metode Kuota Hamilton/Hare/Niemayer atau disebut Kuota-LR (*largest remainders*) atau sisa terbanyak. Varian lain adalah Kuota Drop. Untuk membagi kursi perwakilan ke daerah pemilihan, Kuota-LR yang menghitung perolehan kursi dengan cara: membagi jumlah penduduk setiap daerah pemilihan dengan jumlah penduduk keseluruhan, lalu dikalikan dengan jumlah kursi parlemen. Jika terdapat sisa kursi, sisa kursi itu dibagikan kepada daerah pemilihan yang memiliki sisa penduduk terbanyak secara berturut-turut hingga kursi habis.

Metode divisor atau metode rata-rata tertinggi punya dua varian: Divisor Jefferson/d'Hondt dan Divisor Webster/St Laguë. Untuk mengalokasikan kursi perwakilan ke daerah pemilihan, metode ini membagi jumlah penduduk setiap daerah pemilihan dengan bilangan pembagi atau divisor. Hasil pembagian jumlah penduduk setiap daerah pemilihan dengan bilangan pembagi tersebut dirangking, dan angka tertinggi secara berturut-turut mendapatkan kursi sesuai dengan jumlah kursi yang tersedia. Semula d'Hondt menetapkan bilangan pembagi 1, 2, 3, 4 ... dst, lalu Webster/St Laguë menyempurnakan dengan bilangan pembagi 1, 3, 5, 7... dst.

Dengan rumusnya masing-masing, kedua metode proporsional tersebut secara teknis sulit diterapkan, karena rumus itu berlaku dengan asumsi daerah pemilihan sudah ada. Padahal kedua metode itu digunakan justru untuk membentuk daerah pemilihan. Untuk mengatasi hal ini,

kursi secara proporsional sesuai perolehan suara masing-masing partai politik.

langkah pembentukan daerah pemilihan diawali dengan menghitung jumlah kursi setiap wilayah (dengan yuridiksi tertentu, misalnya berdasarkan wilayah administrasi pemerintahan, atau penyebaran etnis dan agama) yang sudah diketahui jumlah penduduknya. Dengan demikian setiap wilayah akan mendapatkan jumlah kursi perwakilan (bisa tak mencapai satu kursi, bisa juga lebih dari satu kursi), yang lalu bisa digabung atau dibelah untuk mencapai kursi maksimal yang diperbolehkan.

Tentu saja untuk sistem pemilu mayoritarian, setiap daerah pemilihan (yang merupakan gabungan atau belahan dari wilayah), hanya mendapat jatah satu kursi; sedang untuk sistem pemilu proporsional, setiap daerah pemilihan (yang merupakan gabungan atau belahan), bisa mendapatkan dua kursi atau lebih, sesuai kesepakatan.

Pengabaian terhadap prinsip kesetaraan dalam pembentukan daerah pemilihan menimbulkan *malapportionment*, yakni pembagian kursi yang tidak proporsional dengan jumlah penduduk. *Malapportionment* ini bisa terjadi karena keputusan politik (misalnya di Amerika Serikat setiap negara bagian mendapat 1 kursi DPR, sehingga meskipun jumlah penduduk negara bagian itu tidak mencapai harga penduduk 1 kursi, negara bagian itu tetap mendapatkan 1 kursi DPR), tetapi juga hasil penghitungan yang tidak pas. Bagaimanapun perbandingan kursi dengan penduduk ketika dihitung berdasar harga kursi per penduduk tidak selalu menghasilkan angka utuh. Kekurangan di depan koma atau kelebihan di belakang koma, itulah yang menimbulkan *malapportionment*. Oleh karena itu para ahli sepakat, jika ke-

kurangan atau kelebihan harga kursi itu masih dalam kisaran -10% sampai +10%, maka tetap dianggap proporsional.

Sementara itu pengabaian terhadap prinsip integralitas wilayah menimbulkan gejala *gerrymandering*, yaitu pembuatan batas-batas wilayah daerah pemilihan sedemikian rupa sehingga menguntungkan partai politik dan calon tertentu. Istilah tersebut berasal dari Gubernur Massachusetts Amerika Serikat, Elbridge Gerry (1810-1812) yang membuat batas-batas daerah pemilihan dengan memasukkan tempat tinggal para pendukungnya (meskipun hal ini membuat daerah pemilihan tampak tidak menyatu), sehingga partainya bisa memenangkan kursi di daerah pemilihan tersebut.

C. DATA PENDUDUK DAN BATAS WILAYAH

Sebagian besar negara demokrasi menggunakan data sensus penduduk sebagai basis pembentukan daerah pemilihan. Tradisi ini berawal dari Amerika Serikat yang diikuti oleh negara-negara Eropa.⁶ Penggunaan data sensus penduduk untuk pembentukan daerah pemilihan atas pertimbangan: netralitas, kredibilitas, dan periodesitas.

Penyelenggara sensus penduduk adalah lembaga netral. Lembaga ini tidak berafiliasi ke partai politik atau organisasi tertentu; tidak jarang lembaga ini berposisi independen terhadap lembaga pemerintahan lainnya. Karena sifat netral ini, lembaga penyelenggara sensus penduduk bisa terhindar dari desakan atau pesanan pihak luar untuk memanipulasi

6 Michell L. Balinski and Peyton Young, *Fair Representation: Meeting the Ideal of One Man, One Vote*, Washington DC: Brooking Institutions Press, 2011.

data penduduk (mengurangi atau menambah jumlah penduduk di wilayah tertentu) agar terjadi pembentukan daerah pemilihan yang menguntungkan.

Sensus penduduk adalah kegiatan rutin yang dijalankan oleh lembaga yang kompeten dan sudah berlangsung sejak beratus tahun lalu. Hasil dari kegiatan ini digunakan sebagai dasar untuk merumuskan berbagai macam kebijakan negara, baik di bidang ekonomi, hukum, politik, maupun budaya. Karena itu, hasil sensus penduduk punya kredibilitas tinggi. Memang pendataan penduduk yang dilakukan melalui sensus bisa terjadi kekurangan atau kesalahan, tetapi kekurangan atau kesalahan itu masih lebih kecil jika dibandingkan hasil pendataan lain.

Sejak pertama kali diselenggarakan di suatu negara, selanjutnya sensus penduduk dilakukan secara rutin. Biasanya sensus penduduk dilakukan setiap 10 tahun sekali, dan di tengah-tengahnya terkadang dilakukan pendataan penduduk dengan metode yang sedikit berbeda. Sifat sensus yang periodik ini sangat tepat digunakan sebagai basis data penyelenggaraan pemilu yang juga berlangsung secara periodik. Karena itu banyak negara segera melakukan evaluasi dan menata kembali daerah pemilihan, setelah hasil sensus penduduk diumumkan.

Sementara itu tentang batas-batas wilayah, beberapa sumber pemetaan menjadi basis pembentukan daerah pemilihan. Peta geografis yang menunjukkan secara jelas kondisi alam bisa membantu garis-garis imajiner untuk membuat batas-batas daerah pemilihan. Laut dan selat yang memisahkan daratan, gunung dan barisan pegunungan yang

memisah beberapa kawasan, serta sungai dan danau yang membelah wilayah daratan, bisa ditetapkan sebagai batas-batas daerah pemilihan. Sementara itu di kawasan padat penduduk, seperti di perkotaan atau pinggiran perkotaan, jalan tol dan jalan raya, jalur kereta api, serta blok-blok permukiman, bisa menjadi batas-batas daerah pemilihan.

Banyak negara yang menggunakan wilayah administrasi pemerintahan sebagai batas-batas pembentukan daerah pemilihan. Penggunaan wilayah administrasi sebagai basis pembentukan daerah pemilihan banyak menguntungkan: pertama, penghitungan penduduk dan pemilih mudah karena dalam wilayah administrasi pemerintahan, kompilasi data penduduk sudah tersedia; kedua, batas-batas wilayah administrasi biasanya juga sudah mengakomodasi batas-batas geografis dan sosial budaya, sehingga kesatuan wilayah administrasi pemerintahan, biasanya sudah memenuhi prinsip integralitas wilayah dalam pembentukan daerah pemilihan.

Namun di dalam wilayah administrasi pemerintahan yang berpenduduk padat, pembentukan daerah pemilihan memiliki kendala jika besaran daerah pemilihan dibatasi pada angka tertentu. Lebih-lebih jika menggunakan sistem pemilu mayoritarian yang besaran daerah pilihannya tunggal. Demi mengikuti prinsip kesetaraan penduduk, maka wilayah administrasi pemerintahan harus dibelah menjadi wilayah yang lebih kecil untuk dijadikan beberapa daerah pemilihan.

Pembelahan ini bisa saja berdasarkan wilayah administrasi pemerintahan yang lebih rendah, tetapi juga

bisa berdasarkan batas-batas geografis yang ada seperti teluk, danau, sungai, jalan tol, jalan raya, jalur kereta, atau blok permukiman. Di sinilah isu integralitas wilayah dan kohesivitas penduduk sering mengemuka dan menimbulkan ketegangan politik dalam proses pembentukan daerah pemilihan.

D. TINGKAT KOMPETISI PEREBUTAN KURSI

Dalam sistem pemilu mayoritarian besaran pemilihan selalu tunggal, sedang dalam sistem pemilu proporsional besaran daerah pemilihan beragam, mulai dari 2 kursi hingga sebesar jumlah kursi parlemen seperti di Belanda dan Israel. Besaran daerah pemilihan dalam sistem pemilu proporsional bisa dibedakan menjadi tiga: pertama, besaran daerah pemilihan kecil (1-5 kursi); kedua, besaran daerah pemilihan berkursi sedang (6-10 kursi), dan; ketiga, daerah pemilihan berkursi banyak (11 atau lebih kursi).

Besaran daerah pemilihan yang berbeda-beda dalam sistem pemilu proporsional berimplikasi terhadap tingkat kompetisi perebutan kursi. Sebab, semakin kecil besaran daerah pemilihan, semakin tinggi persentase suara yang dibutuhkan untuk mendapatkan kursi, sehingga semakin tinggi tingkat persaingan; sebaliknya, semakin besar besaran daerah pemilihan, semakin rendah persentase suara yang dibutuhkan untuk mendapatkan kursi sehingga semakin rendah tingkat persaingan. Pada titik inilah dikenal istilah *threshold* atau angka ambang batas, yaitu jumlah suara minimal yang harus diperoleh partai politik agar

mendapatkan kursi di daerah pemilihan tersebut.

Apabila formula perolehan kursi partai politik menggunakan metode kuota varian Hamilton/Hare/Niemeyer, untuk mendapatkan kursi pertama, partai politik harus menembus ambang batas atas (*upper threshold*); sedang untuk mendapatkan kursi sisa, partai politik harus menembus ambang batas bawah (*lower threshold*). Jika T adalah persentase ambang batas, lalu m adalah besaran daerah pemilihan, maka rumus ambang batas atas adalah $T_{\text{upper}} = \frac{1}{2} m$ atau $T_{\text{upper}} = 100\% : (1+m)$; sedang rumus ambang batas bawah adalah $T_{\text{lower}} = 1/(m+1)$ atau $T_{\text{lower}} = 100\% : 2m$.⁷

Rumus ambang batas atas dan ambang batas bawah tersebut itu berlaku pada formula perolehan kursi partai politik menggunakan metode kuota. Padahal, dalam sistem pemilu proporsional, selain metode kuota juga bisa menggunakan metode divisor. Oleh karena itu kemudian muncul ambang batas efektif atau *threshold effective* atau T^{eff} , di mana $T^{\text{eff}} = 75\% : (m+1)$. Ambang batas efektif selalu berada di tengah-tengah antara ambang batas bawah dan ambang batas atas.⁸

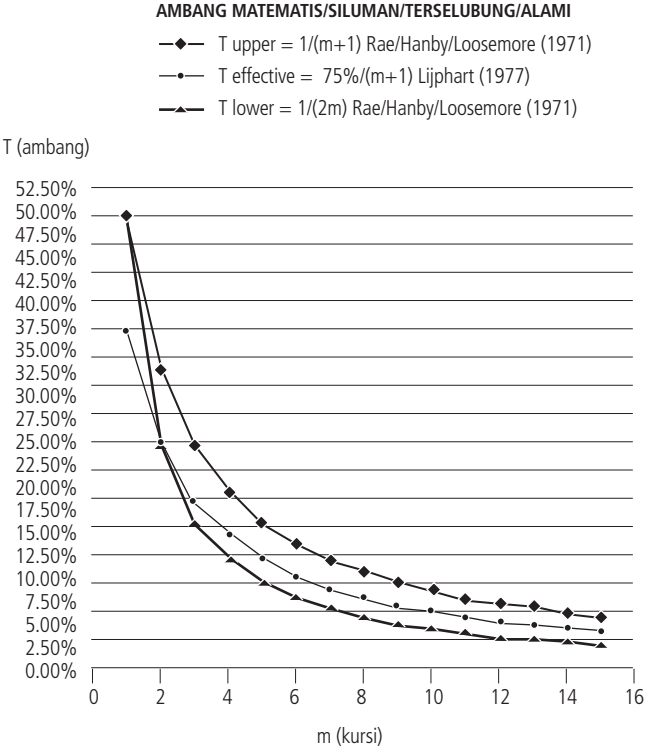
Gambar 2.1 memperlihatkan hubungan ambang batas t (vertikal), yang ditunjukkan dengan persentase raihan suara, dengan besaran daerah pemilihan m (horisontal). Kurva merah menunjukkan ambang batas atas, kurva hitam

7 Rumus ini ditemukan oleh Rae, Loosemore, dan Hamby, lihat Dieter Nohlen, *Election and Electoral System*, Delhi: MacMillan, 1966.

8 Rumus ini ditemukan Taagepera dan Shugart, lihat Arend Lijphart, *Electoral System and Party System*, 1995.

menunjukkan ambang batas bawah, sedang kurva hijau menunjukkan ambang batas efektif.

BAGAN 2.2: HUBUNGAN AMBANG BATAS DAN BESARAN DAERAH PEMILIHAN



Tampak pada gambar, jika persentase suara partai berhasil menerobos ambang batas bawah, maka partai politik kemungkinan akan memperoleh kursi. Namun untuk memastikan memperoleh kursi, persentase suara partai harus menerobos ambang batas atas. Dengan kata lain, partai yang suaranya melampaui ambang batas atas berpeluang

mendapatkan kursi pertama; sedang partai yang suaranya melampaui ambang batas bawah berpeluang mendapatkan kursi sisa (yang belum terbagi pada penghitungan pertama). Sementara ambang batas efektif menunjukkan, jika besaran daerah pemilihan adalah 4 kursi, maka ambang batas efektif adalah 15% suara. Artinya, partai pasti mendapatkan kursi di daerah pemilihan apabila meraih sedikitnya 15% suara.

Rumus ambang batas atas dan ambang batas bawah, serta ambang batas efektif, memastikan tingkat kompetisi partai di setiap daerah pemilihan. Artinya, meskipun undang-undang tidak menentukan angka ambang batas perolehan kursi, dengan sendirinya besaran daerah pemilihan sudah menunjukkan adanya persentase suara minimal yang harus diperoleh partai agar meraih kursi. Itulah sebabnya, besaran ambang batas atas, ambang batas bawah dan ambang batas efektif, disebut dengan ambang batas terselubung. Artinya, tidak tersebut dalam peraturan pemilu, tetapi nyata ada secara matematis. Namun jika besaran ambang batas itu ditulis dalam undang-undang, maka disebut ambang batas formal.

Bagaimana menentukan ambang batas formal? Tergantung pada kesepakatan pembuat undang-undang. Jika mereka ingin mengurangi jumlah partai masuk parlemen, maka besaran ambang batas formal bisa di atas angka ambang batas efektif atau bahkan di atas angka ambang batas atas. Sebaliknya, jika pembuat undang-undang sepakat membuka peluang masuknya partai-partai baru dan partai-partai kecil, maka besaran ambang batas formal bisa di bawah angka ambang batas efektif, bahkan di

bawah angka ambang batas bawah.

Dalam perkembangan sistem pemilu proporsional, terdapat usaha meluaskan cakupan ambang batas: dari tingkat daerah pemilihan, lalu diterapkan ke seluruh wilayah pemilihan. Artinya, besaran ambang batas terselubung yang berlaku pada tingkat daerah pemilihan, dinaikkan penerapannya pada seluruh wilayah pemilihan. Peningkatan ini berlaku baik pada pemilu nasional maupun pemilu lokal. Inilah yang dalam konteks pemilu Indonesia disebut dengan istilah *parliamentary threshold* atau ambang batas perlemen. Dengan demikian kompetisi partai untuk mendapatkan kursi parlemen harus melalui dua saringan: pertama, ambang batas di daerah pemilihan (terselubung atau formal), dan; kedua, ambang batas di wilayah pemilihan (pemilu nasional/lokal).

BAB 3

Peraturan dan Jadwal

A. KONSTITUSI DAN UNDANG-UNDANG

Kesetaraan hak politik warga negara adalah prinsip pemilu demokratis. Oleh karena itu harga kursi perwakilan di parlemen adalah sama per penduduk, sehingga jika 1 kursi perwakilan ditetapkan mewakili 100.000 penduduk, maka harga kursi itu berlaku sama terhadap semua kursi perwakilan. Pasal 22E UUD 1945 – dikenal sebagai pasal pemilu – memang tidak mengatur tentang prinsip kesetaraan. Namun Pasal 27 ayat (1) menjamin soal ini: “Segala warga negara bersama kedudukannya dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya.”

Mengacu pada Pasal 22E ayat (6), bahwa “Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang,” mestinya pengaturan tentang prinsip kesetaraan warga negara dalam pemilu diatur dalam undang-undang pemilu. Namun rupanya undang-undang pemilu pasca-perubahan UUD 1945 tidak banyak menjelaskan soal ini, termasuk ketika mengatur pembentukan daerah pemilihan. Itu juga yang terjadi dalam UU No. 8/2012, meskipun undang-undang ini diklaim oleh para pembuatnya sebagai undang-undang paling lengkap mengatur pemilu.

Menurut undang-undang itu, penetapan jumlah kursi perwakilan dan pembentukan daerah pemilihan merupakan

salah satu tahapan pemilu.¹ Ini berarti UU No. 8/2012 mengasumsikan, bahwa setiap pemilu selalu dilakukan pembentukan (kembali) daerah pemilihan, sesuatu yang tidak lazim dalam praktek pemilu demokratis. Daerah pemilihan memang perlu ditata kembali akibat perubahan geografi dan demografi, serta dinamika sosial dan politik. Namun bukan berarti penataan dilakukan setiap kali pemilu, sebab hubungan penduduk dan pemilih dengan wakilnya juga perlu dijaga. Oleh karena itu, di banyak negara, penataan paling cepat dilakukan setidaknya dalam dua kali pemilu, setelah hasil sensus penduduk diumumkan.

UU No. 8/2012 menetapkan 560 kursi DPR yang tersebar di 33 provinsi dan 77 daerah pemilihan DPR sebagaimana diatur dalam lampiran undang-undang.² Dengan adanya ketentuan itu, tentu UU No. 8/2012 tidak perlu lagi mengatur bagaimana pembentukan daerah pemilihan DPR. Ini berbeda dengan daerah pemilihan DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota. UU No. 8/2012 hanya menetapkan formula untuk menghitung jumlah kursi DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota dan besaran daerah pemilihan DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota, tetapi bagaimana membentuk daerah pemilihannya, pengaturan diserahkan kepada KPU.

UU No. 8/2012 mengatur, jumlah kursi DPRD provinsi paling sedikit 35 kursi dan paling banyak 100 kursi, sedangkan jumlah kursi DPRD kabupaten/paling sedikit

1 Pasal 4 ayat (2) huruf e UU No. 8/2012.

2 Pasal 21 dan 22 UU No. 8/2012.

20 kursi dan paling banyak 50.³ Besar kecilnya jumlah kursi DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota ditentukan berdasarkan jumlah penduduk yang dimilikinya. Tabel 3.1 dan Tabel 3.2 menunjukkan klasifikasi jumlah kursi DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota berdasarkan jumlah penduduk.⁴

TABEL 3.1: JUMLAH KURSI DPRD PROVINSI BERDASAR JUMLAH PENDUDUK

JUMLAH KURSI	JUMLAH PENDUDUK
35	Sampai 1.000.000
45	1.000.000 – 3.000.000
55	3.000.000 – 5.000.000
65	5.000.000 – 7.000.000
75	7.000.000 – 9.000.000
85	9.000.000 – 11.000.000
100	Lebih dari 11.000.000

TABEL 3.2: JUMLAH KURSI DPRD KABUPATEN/KOTA BERDASAR JUMLAH PENDUDUK

JUMLAH KURSI	JUMLAH PENDUDUK
20	Sampai 100.000
25	100.000 – 200.000
30	200.000 – 300.000
35	300.000 – 400.000

3 Khusus Provinsi Aceh, DKI Jakarta, Papua dan Papua Barat, jumlah kursi DPRD provinsi ditambah 25% dari ketentuan ini, seperti diatur undang-undang yang membentuk keempat provinsi tersebut. Lihat Pasal 25 PKPU No. 5/2013.

4 Pasal 23 dan Pasal 25 UU No. 8/2012.

MENETAPKAN ARENA PEREBUTAN KURSI DPRD

JUMLAH KURSI	JUMLAH PENDUDUK
40	400.000 – 500.000
45	500.000 – 1.000.000
50	Lebih dari 1.000.000

Lalu, data penduduk mana yang digunakan sebagai basis pembentukan daerah pemilihan DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota? Berbeda dengan praktek di negara-negara lain yang menggunakan data sensus penduduk untuk membentuk daerah pemilihan, UU No. 8/2012 menyebut data penduduk yang disiapkan pemerintah dan pemerintah daerah, yang digunakan sebagai dasar pembentukan daerah pemilihan. Data itu bernama data agregat kependudukan per kecamatan, atau disingkat DAK2.⁵

UU No. 8/2012 menetapkan, besaran daerah pemilihan DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota dalam kisaran yang sama, yakni paling kecil 3 kursi dan paling banyak 12 kursi.⁶ Sementara itu, wilayah daerah pemilihan DPRD provinsi adalah kabupaten/kota, atau gabungan kabupaten/kota, atau bagian kabupaten/kota (belahan kabupaten/kota); lalu wilayah daerah pemilihan DPRD kabupaten/kota adalah kecamatan, atau gabungan kecamatan, atau bagian kecamatan (belahan kecamatan).

Ketentuan ini menunjukkan basis pembentukan daerah

5 Pasal 32 ayat (1) UU No. 8/2012 menyatakan, "Pemerintah dan pemerintah daerah menyiapkan data kependudukan dalam bentuk: a. data agregat kependudukan per kecamatan sebagai bahan baku bagi KPU dalam menyusun daerah pemilihan DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota."

6 Pasal 24 dan Pasal 26 UU No. 8/2012.

pemilihan adalah wilayah administrasi pemerintahan (kabupaten/kota, kecamatan, dan desa/kelurahan). Oleh karena itu, ketika daerah pemilihan DPRD provinsi adalah bagian dari kabupaten/kota, itu berarti kabupaten/kota tersebut dibelah menjadi dua atau lebih yang masing-masing terdiri dari beberapa kecamatan. Demikian juga, ketika daerah pemilihan DPRD kabupaten/kota adalah bagian dari kecamatan, itu berarti kecamatan tersebut dibelah menjadi dua atau lebih yang masing-masing terdiri dari beberapa desa/kelurahan.

UU No. 8/2012 mengatur jumlah kursi, besaran daerah pemilihan, dan wilayah daerah pemilihan. Adapun tentang prinsip, metode dan langkah pembentukan daerah pemilihan DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota, sama sekali tidak disinggung. Ini berarti, selain mengatur tentang metode dan langkah pembentukan daerah pemilihan, peraturan KPU juga harus menegaskan tentang prinsip-prinsip pembentukan daerah pemilihan. Penegasan ini penting, bukan semata karena tidak diatur dalam undang-undang, melainkan juga untuk menjaga agar penerapan metode dan langkah pembentukan daerah pemilihan tidak menyalahi prinsip-prinsipnya.

B. PERATURAN PELAKSANAAN

Menyadari bahwa pembentukan daerah pemilihan DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota adalah pekerjaan rumit sekaligus sensitif, KPU segera menyiapkan rancangan peraturan tentang pembentukan daerah pemilihan DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota, setelah anggota KPU

baru dilantik pada 12 April 2012. KPU mengeluarkan rancangan peraturan pada Oktober 2012. Mereka berharap, setelah mendapat masukan dari para pemangku kepentingan (DPR, pemerintah, partai politik, pemantau dll), peraturan itu dapat disahkan pada Desember 2012. Kenyataannya rancangan peraturan itu baru disahkan pada 18 Februari 2013 melalui PKPU No. 5/2013.

Jika dibandingkan antara rancangan peraturan dengan peraturan yang telah disahkan, maka terdapat beberapa kemajuan: pertama, PKPU No. 5/2013 lebih jelas dan lebih banyak mengatur tentang prinsip-prinsip pembentukan daerah pemilihan; kedua, PKPU No. 5/2013 lebih pasti dalam mengatur metode pembentukan daerah pemilihan, dan; ketiga, PKPU No. 5/2013 lebih rinci dalam mengatur langkah-langkah pembentukan daerah pemilihan. Dengan demikian, PKPU ini semestinya tidak menimbulkan multitafsir pada saat diterapkan, seperti terjadi pada pembentukan daerah pemilihan pemilu-pemilu sebelumnya.

Pertama, prinsip-prinsip pembentukan daerah pemilihan. PKPU No. 5/2013 menyebut tujuh prinsip pembentukan daerah pemilihan dengan pengertian jelas:⁷

- 1. Kesetaraan nilai suara yaitu mengupayakan nilai suara (harga kursi) yang setara antara satu daerah pemilihan dengan daerah pemilihan lainnya dengan prinsip satu orang-satu suara-satu nilai.**

⁷ Pasal 3 PKPU No. 5/2013.

2. **Ketaatan pada Sistem Pemilu yang Proporsional** yaitu mengutamakan pembentukan daerah pemilihan dengan jumlah kursi yang besar agar persentase jumlah kursi yang diperoleh setiap partai politik setara mungkin dengan persentase suara sah yang diperolehnya.
3. **Proporsionalitas** yaitu memperhatikan kesetaraan alokasi kursi antar daerah pemilihan agar tetap terjaga perimbangan alokasi kursi setiap daerah pemilihan.
4. **Integralitas wilayah** yaitu beberapa kabupaten/kota atau kecamatan yang disusun menjadi satu daerah pemilihan harus saling berbatasan, dengan tetap memperhatikan keutuhan dan keterpaduan wilayah, mempertimbangkan kondisi geografis, sarana perhubungan dan aspek kemudahan transportasi.
5. **Berada dalam cakupan wilayah yang sama (*coterminous*)** yaitu penyusunan daerah pemilihan Anggota DPRD Provinsi yang terbentuk dari satu, beberapa dan/atau bagian kabupaten/kota, harus tercakup seluruhnya dalam suatu daerah pemilihan Anggota DPR; begitupula dengan daerah pemilihan anggota DPRD Kabupaten/Kota yang terbentuk dari satu, beberapa dan/atau bagian kecamatan harus tercakup seluruhnya dalam suatu daerah pemilihan Anggota DPRD Provinsi.

6. **Kohesivitas yaitu penyusunan daerah pemilihan memperhatikan sejarah, kondisi sosial budaya, adat istiadat dan kelompok minoritas.**
7. **Kesinambungan yaitu penyusunan daerah pemilihan dengan memperhatikan daerah pemilihan yang sudah ada pada pemilu tahun 2009, kecuali apabila alokasi kursi pada daerah pemilihan tersebut melebihi 12 (dua belas) kursi atau apabila bertentangan dengan keenam prinsip di atas.**

Kedua, metode pembentukan daerah pemilihan. Dalam membentuk daerah pemilihan DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota, PKPU No. 5/2013 menggunakan metode Kuota Hamilton/Hare/Niemayer atau disebut Kuota-LR (*largest remainders*) atau sisa terbanyak, tetapi dengan cara penghitungan yang berbeda.⁸

Dalam membentuk daerah pemilihan, Kuota-LR melakukan dengan cara membagi jumlah penduduk setiap wilayah (berdasarkan yuridiksi tertentu) dengan jumlah penduduk keseluruhan wilayah, lalu dikalikan dengan jumlah kursi parlemen. Wilayah-wilayah tersebut berdiri sendiri, digabung atau dibelah untuk membentuk satu daerah pemilihan sesuai jumlah kursi yang dibolehkan. Apabila terdapat kursi yang belum terbagi, maka sisa kursi dibagikan kepada daerah pemilihan yang memiliki angka

8 Pasal 14 dan 22 PKPU No. 5/2013.

desimal di belakang koma yang paling besar secara berturut-turut hingga kursi habis.

Sementara PKPU No. 5/2013 terlebih dahulu menetapkan Bilangan Pembagi Penduduk (BPPd), yaitu jumlah penduduk dibagi jumlah kursi. BPPd inilah yang digunakan menghitung perolehan kursi dengan cara membagi jumlah penduduk setiap wilayah (dalam hal ini kabupaten/kota dan kecamatan) dengan BPPd, sehingga diketahui jumlah perolehan kursi masing-masing wilayah. Wilayah-wilayah itu dapat berdiri digabungkan atau dibelah untuk membentuk satu daerah pemilihan, sesuai besaran daerah pemilihan yang dibolehkan. Apabila terdapat kursi yang belum terbagi, maka sisa kursi itu diberikan kepada daerah pemilihan yang memiliki sisa penduduk terbanyak.⁹

Ketiga, langkah-langkah pembentukan daerah pemilihan. PKPU No. 5/2013 mengatur langkah-langkah pembentukan daerah pemilihan DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota secara rinci. Di bawah ini dikutipkan langkah-langkah pembentukan daerah pemilihan DPRD provinsi.¹⁰ Dengan skop berbeda, langkah-langkah serupa juga berlaku untuk pembentukan daerah pemilihan DPRD kabupaten/kota.¹¹

**(1) Penghitungan jumlah kursi dan alokasi
kursi setiap daerah pemilihan Anggota
DPRD Provinsi, dilakukan dengan cara :**

9 Cara membagi kursi dengan BPPd ini mengadopsi formula perolehan kursi partai politik sebagaimana diatur dalam UU No. 8/2012.

10 Pasal 14 PKPU No. 5/2013.

11 Pasal 22 PKPU No. 5/2013.

- a. menentukan jumlah kursi Anggota DPRD Provinsi dengan mendasarkan jumlah penduduk sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 ayat (2) dan Keputusan KPU tentang Jumlah Penduduk Provinsi dan Kabupaten/Kota, serta Jumlah Kursi DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota Pemilihan Umum Tahun 2014;
- b. menetapkan BPPd dengan cara membagi jumlah penduduk dengan jumlah kursi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 ayat (2), dengan ketentuan apabila terdapat angka pecahan dihilangkan;
- c. mengalokasikan jumlah kursi sebagaimana dimaksud huruf a pada setiap daerah pemilihan,.

(2) Pengalokasian jumlah kursi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c, dilakukan dengan cara :

- a. Tahap pertama :
 - 1) Menentukan jumlah kursi di setiap kabupaten/kota dengan cara membagi jumlah penduduk di setiap kabupaten/kota yang bersangkutan dengan BPPd, dengan ketentuan :

- (a) apabila pada penghitungan tersebut, satu kabupaten/kota memperoleh sejumlah kursi maksimum 12 (dua belas) kursi atau sekurang-kurangnya mendekati maksimum 12 (dua belas) kursi, maka kabupaten/kota tersebut ditetapkan sebagai satu daerah pemilihan;
- (b) apabila hasil penghitungan sebagaimana dimaksud pada huruf (a) terdapat angka pecahan, angka pecahan tersebut dihilangkan;
- (c) apabila pada penghitungan tersebut, satu kabupaten/kota tidak memperoleh sejumlah kursi, atau memperoleh sejumlah kursi kurang dari 3 (tiga) kursi, atau memperoleh 3 (tiga) kursi atau lebih tetapi tidak lebih dari 12 (dua belas) kursi, maka kabupaten/kota tersebut digabung dengan satu atau beberapa kabupaten/kota lain yang berbatasan secara langsung secara geografis untuk dibentuk menjadi satu daerah pemilihan;
- (d) alokasi kursi pada pengga-

bungan beberapa kabupaten/kota untuk dibentuk menjadi satu daerah pemilihan sebagaimana dimaksud pada huruf (c), ditetapkan maksimum 12 (dua belas) kursi atau sekurang-kurangnya mendekati maksimum 12 (dua belas) kursi.

- 2) Menentukan alokasi kursi pada daerah pemilihan sebagaimana dimaksud pada angka 1) huruf (d), dilakukan dengan cara membagi jumlah penduduk seluruh kabupaten/kota pada daerah pemilihan tersebut dengan BPPd, dengan ketentuan :
 - (a) apabila hasil penghitungan tersebut terdapat angka pecahan, angka pecahan tersebut dihilangkan;
 - (b) apabila dalam penghitungan alokasi kursi pada daerah pemilihan tersebut memperoleh sejumlah kursi, maka sejumlah kursi tersebut dialokasikan kepada daerah pemilihan yang bersangkutan.
- 3) Menentukan jumlah kursi yang sudah dialokasikan di seluruh daerah

pemilihan sebagaimana dimaksud pada huruf a angka 1) huruf (a) dan/ atau angka 2) huruf (b), dengan cara menjumlahkan seluruh kursi yang telah dialokasikan pada setiap daerah pemilihan tersebut.

b. Tahap Kedua :

- 1) Menentukan jumlah sisa kursi yang belum dialokasikan dengan cara mengurangkan jumlah kursi DPRD Provinsi yang bersangkutan dengan jumlah kursi yang telah dialokasikan di seluruh daerah pemilihan sebagaimana dimaksud pada huruf a angka 3).**
- 2) Menentukan sisa penduduk pada setiap daerah pemilihan, dengan cara mengurangkan jumlah penduduk di daerah pemilihan yang bersangkutan dengan hasil perkalian jumlah kursi yang diperoleh daerah pemilihan yang bersangkutan sebagaimana dimaksud pada huruf a angka 1) huruf (a) dan/atau huruf a angka 2) huruf (b) dengan BPPd.**
- 3) Menentukan peringkat sisa penduduk pada setiap daerah pemilihan sebagaimana dimaksud pada angka 2), dimulai dari sisa penduduk ter-**

banyak sampai dengan sisa penduduk paling sedikit.

- 4) Mengalokasikan sisa kursi sebagaimana dimaksud pada angka 1), dengan cara mengalokasikan satu persatu kepada daerah pemilihan yang memiliki sisa penduduk terbanyak pertama, kedua, ketiga, dan seterusnya berturut-turut sampai sisa kursi terbagi habis.**

(3) Penghitungan alokasi kursi Tahap Kedua sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf b, dilakukan apabila dalam penghitungan alokasi kursi Tahap Pertama masih terdapat kursi yang belum terbagi.

PKPU No. 5/2013 menegaskan, bahwa daerah pemilihan DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota ditetapkan oleh KPU atas usul KPU provinsi dan KPU kabupaten/kota. Dalam merancang daerah pemilihan, KPU provinsi dan KPU kabupaten/kota melakukan konsultasi publik, yang hasilnya juga disampaikan ke KPU.¹² PKPU juga mengatur hilangnya daerah pemilihan DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota akibat bencana alam,¹³ serta penataan

¹² Pasal 6-9 PKPU No. 5/2013.

¹³ Pasal 16 dan 23 PKPU No. 5/2013.

daerah pemilihan akibat pemekaran daerah.¹⁴

C. JADWAL KERJA

Pembentukan daerah pemilihan merupakan salah satu tahapan pemilu. Pemilu anggota DPR, DPD, DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota, sudah dipatok jadwal pelaksanaannya pada April 2014, sehingga penetapan daerah pemilihan DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota harus segera dilakukan. Sebab tanpa daerah pemilihan, partai politik peserta pemilu, tidak bisa menyusun daftar calon anggota DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota. Mepetnya waktu penetapan daerah pemilihan DPR dengan jadwal pencalonan pada Pemilu 2004 menjadi pengalaman berharga.¹⁵

Melalui Peraturan KPU No. 7/2012, KPU menetapkan jadwal pembentukan daerah pemilihan seperti tampak pada Tabel 3.1. Meskipun peraturan itu diubah beberapa kali, namun jadwal pembentukan daerah pemilihan DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota tidak berubah.

TABEL 3.1: JADWAL PENATAAN DAN PENETAPAN DAERAH PEMILIHAN

PROGRAM/KEGIATAN	JADWAL	KETERANGAN
Penetapan jumlah kursi DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota berdasarkan data penduduk (DAK2).	10 Des 2012 s/d 15 Jan 2013	Dilaksanakan oleh KPU
Penataan daerah pemilihan DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota.	7 s/d 21 Feb 2013	Dilaksanakan oleh KPU provinsi dan KPU kab/kota.

14 Pasal 26 dan 27 PKPU No. 5/2013.

15 Tim Perludem, *Efektivitas Panwas: Evaluasi Pengawasan Pemilu 2004*, Jakarta: Perludem, 2006.

MENETAPKAN ARENA PEREBUTAN KURSI DPRD

Rapat koordinasi dengan partai politik peserta pemilu dan konsultasi publik.	22 s/d 28 Feb 2013	Dilaksanakan oleh KPU provinsi dan KPU kab/kota.
Penyerahan hasil penataan daerah pemilihan DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota kepada KPU.	1 s/d 2 Mar 2013	Dilaksanakan oleh KPU provinsi dan KPU kab/kota.
Penetapan daerah pemilihan DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota oleh KPU.	1 s/d 9 Mar 2013	Dilaksanakan oleh KPU

BAB 4

Data Penduduk dan Jumlah Kursi

A. AKURASI DATA PENDUDUK

UU No. 8/2012 mengatur, untuk Pemilu 2014, pada awal Desember 2012, menteri dalam negeri, gubernur, dan bupati/walikota, harus menyerahkan data agregat kependudukan kecamatan (DAK2) kepada KPU, KPU provinsi dan KPU kabupaten/kota.¹ DAK2 2012 inilah yang akan digunakan oleh KPU, KPU provinsi dan KPU kabupaten/kota sebagai basis data untuk membentuk atau menata kembali daerah pemilihan DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota.

Tetapi sangat mungkin DAK2 provinsi yang diserahkan gubernur ke KPU provinsi dan DAK2 kabupaten/kota yang diserahkan bupati/walikota ke KPU kabupaten/kota, berbeda dengan DAK2 provinsi dan DAK2 kabupaten/kota yang diserahkan menteri dalam negeri kepada KPU.² Dalam hal ini gubernur dan bupati/walikota secara sendiri-sendiri atau bersama KPU provinsi dan KPU kabupaten/kota bisa saja menglarifikasi data versinya, tetapi KPU tetap berpegang pada data dari menteri dalam negeri. Artinya, apabila menteri dalam negeri mengubah datanya, data

1 Pasal 31 ayat (1) dan (2) UU No. 8/2012.

2 Hal ini terjadi di beberapa kabupaten/kota Aceh (keterangan Ketua KPI Aceh dalam diskusi terbatas, 10 Juni 2013 di Banda Aceh) dan Kalimantan Timur (keterangan Ketua KPU Kalimantan Timur, dalam diskusi terbatas, 15 Juli 2013, di Samarinda).

terbaru itu yang akan dipakai; tetapi jika tidak, data yang sudah diterima KPU yang tetap jadi pegangan.³

Masalahnya adalah, sejauh mana kualitas DAK2 2012 yang diserahkan menteri dalam negeri kepada KPU, mengingat berdasarkan pengalaman pilkada dan pemilu sebelumnya, data penduduk dari pemerintah dan pemerintah daerah diragukan akurasinya?

Pertama, pengalaman pilkada 2005-2008 menunjukkan, bahwa data penduduk potensial pemilih pemilu (DP4) yang diserahkan pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota kepada KPU provinsi dan KPU kabupaten/kota untuk menyusun daftar pemilih sementara (DPS) dan daftar pemilih tetap (DPT) pilkada, kualitasnya buruk: banyak nama ganda, banyak nama orang yang sudah meninggal dunia, banyak nama aneh, banyak nama yang tidak ada ketika dicek di alamat, dll. Meskipun sudah ada perbaikan, tetapi akurasi DP4 untuk pilkada 2010-2012, tetap saja buruk. Justru KPU daerah yang berani menggunakan DPT pemilu terakhir untuk memutakhirkan data pemilih, tidak mengalami banyak masalah dalam menyusun DPS/DPT pilkada.⁴

Kedua, pengalaman Pemilu 2009 menunjukkan, bahwa sumber utama masalah data pemilih adalah DP4. Semula KPU tidak mau berterus terang bahwa DP4 yang diterimanya dari kementerian dalam negeri sangat buruk kualitas-

3 Wawancara dengan anggota KPU Hadar Gumay, 4 Februari 2013.

4 Keberanian beberapa KPU daerah ini dilakukan secara sembunyi-sembunyi, setelah melihat DP4 sangat buruk. Mereka tidak mau konfrontasi terbuka dengan pemerintah daerah, maka DP4 yang diterima dengan baik, lalu dimasukkan kedalam laci. Mereka memilih menggunakan DPT pemilu terakhir untuk menyusun DPS/DPT pilkada.

nya. Bahkan ketika para pemantau mendesak KPU untuk membuka DP4 yang diterimanya dari departemen dalam negeri, mereka menjawab bahwa DP4 baik-baik saja. Namun setelah mereka menghadapi kritik tajam atas amburadulnya DPS/DPT, mereka baru berterus terang bahwa sumber masalah DPS/DPT adalah buruknya kualitas DP4.

Berdasarkan dua pengalaman tersebut, maka akurasi DAK2 memang patut dipertanyakan. Sebab, baik DAK2 maupun DP4 berasal dari sumber yang sama, yakni data administrasi kependudukan yang ada di setiap pemerintah kabupaten/kota dan diakumulasi di pemerintah provinsi dan kementerian dalam negeri.

Data administrasi kependudukan sendiri disusun berdasarkan UU No. 23/2006. Undang-undang ini mewajibkan penduduk memiliki nomor induk kependudukan (NIK), kartu tanda penduduk (KTP), dan tercatat dalam kartu keluarga (KK). Selain itu, juga mewajibkan penduduk melaporkan peristiwa kependudukan dan melaporkan peristiwa penting.⁵ Atas dasar pencatatan NIK, KTP, KK, peristiwa kependudukan dan peristiwa penting itulah data administrasi kependudukan disusun.

Masalahnya, data administrasi kependudukan itu tidak aktual, sebab tidak semua orang yang mengalami peristiwa

5 Pasal 3 UU No. 23/2006. Menurut undang-undang ini, peristiwa kependudukan adalah kejadian yang dialami penduduk yang harus dilaporkan karena membawa akibat terhadap penerbitan atau perubahan Kartu Keluarga, Kartu Tanda Penduduk dan/ atau surat keterangan kependudukan lainnya meliputi pindah datang, perubahan alamat, serta status tinggal terbatas menjadi tinggal tetap; sedang peristiwa penting adalah kejadian yang dialami oleh seseorang meliputi kelahiran, kematian, lahir mati, perkawinan, perceraian, pengakuan anak, pengesahan anak, pengangkatan anak, perubahan nama dan perubahan status kewarganegaraan.

kependudukan dan peristiwa penting segera melapor. Itulah sebabnya, banyak orang meninggal masih tercatat sebagai hidup, banyak orang yang tidak ada di alamat karena sudah pindah, dan banyak orang baru pindah yang tidak tercatat dalam administrasi kependudukan. Jika data administrasi kependudukan tidak mencerminkan kondisi riil penduduk, tentu data ini tidak bisa dipercaya sebagai basis menetapkan jumlah kursi DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota.

Belajar dari pengalaman negara-negara demokratis yang menggunakan data sensus penduduk sebagai basis pembentukan daerah pemilihan, ada baiknya jika DAK2 2012 dibandingkan dengan data sensus penduduk. Sensus penduduk terakhir yang diselenggarakan oleh BPS adalah Sensus Penduduk 2010, sehingga datanya tidak sepadan tahunnya jika dibandingkan dengan DAK2 2012. Namun BPS memiliki angka proyeksi data penduduk tahunan, sehingga DAK 2012 bisa dibandingkan dengan data Proyeksi BPS 2012.

Data Proyeksi BPS tetap memiliki posisi penting, karena data inilah yang digunakan oleh pemerintah sebagai basis untuk merancang berbagai macam kebijakan, baik kebijakan ekonomi maupun kebijakan sosial politik. Bahkan dalam menghitung anggaran pemilu pun, kementerian keuangan juga menggunakan data proyeksi tersebut. Itu artinya data proyeksi ini diakui akurasi dan keabsahannya oleh negara, sehingga tidak salah jika dibandingkan dengan DAK 2012. Tabel 4.1 memperlihatkan perbandingan data penduduk DAK 2012 dengan Proyeksi BPS 2012.

**TABEL 4.1: PERBANDINGAN DATA PENDUDUK PROYEKSI BPS 2012
DENGAN DAK2 2012**

NO.	PROVINSI	PROYEKSI BPS 2012	DAK2 2012	SELISIH	% SELISIH
1	Papua	2,939,500	4,224,232	1,284,732	30.41%
2	Papua Barat	816,986	1,091,171	274,185	25.13%
3	Maluku	1,413,600	1,866,248	452,648	24.25%
4	Sulawesi Barat	1,218,005	1,589,162	371,157	23.36%
5	Kep. Bangka Belitung	1,073,100	1,349,199	276,099	20.46%
6	Maluku Utara	1,002,900	1,258,354	255,454	20.30%
7	Gorontalo	919,100	1,147,528	228,428	19.91%
8	Kalimantan Timur	3,348,200	4,154,954	806,754	19.42%
9	Sumatera Barat	4,597,400	5,617,977	1,020,577	18.17%
10	Aceh	4,135,400	5,015,234	879,834	17.54%
11	Lampung	8,057,300	9,586,492	1,529,192	15.95%
12	Nusa Tenggara Timur	4,529,000	5,343,902	814,902	15.25%
13	Jambi	3,012,900	3,532,126	519,226	14.70%
14	Bali	3,676,300	4,227,705	551,405	13.04%
15	Kalimantan Selatan	3,608,900	4,145,843	536,943	12.95%
16	Sumatera Selatan	7,519,100	8,528,719	1,009,619	11.84%
17	Sumatera Utara	13,503,400	15,227,719	1,724,319	11.32%
18	Sulawesi Utara	2,328,400	2,617,155	288,755	11.03%
19	Nusa Tenggara Barat	4,837,000	5,398,573	561,573	10.40%
20	Sulawesi Tenggara	2,478,400	2,691,623	213,223	7.92%
21	Bengkulu	1,852,300	1,996,538	144,238	7.22%
22	Sulawesi Tengah	2,737,100	2,935,343	198,243	6.75%
23	DKI Jakarta	9,063,000	9,603,417	540,417	5.63%
24	Kalimantan Barat	4,919,600	5,193,272	273,672	5.27%
25	Kalimantan Tengah	2,566,000	2,640,070	74,070	2.81%
26	Kepulauan Riau	1,847,466	1,895,590	48,124	2.54%
27	Sulawesi Selatan	9,150,200	9,368,107	217,907	2.33%
28	Jawa Timur	36,510,500	37,269,885	759,385	2.04%
29	Jawa Tengah	32,635,000	32,578,357	(56,643)	-0.17%
30	D I Yogyakarta	3,496,100	3,458,029	(38,071)	-1.10%
31	Jawa Barat	43,955,800	39,910,274	(4,045,526)	-10.14%
32	Banten	11,241,400	9,938,820	(1,302,580)	-13.11%
33	Riau	8,067,400	6,456,322	(1,611,078)	-24.95%
	TOTAL	244,688,283	251,857,940	7,169,657	

Tabel 4.1 menunjukkan adanya selisih besar antara jumlah penduduk menurut DAK2 2012 jika dibandingkan dengan Proyeksi BPS 2012. Menurut Proyeksi BPS 2012, jumlah penduduk Indonesia adalah 244.688.283 jiwa, sedang menurut DAK2 2012 mencapai 251.857.940 jiwa, yang berarti terdapat selisih 7.169.657 atau 2,85 % lebih banyak DAK2 2012 daripada Proyeksi BPS 2012. Jika ditilik lebih jauh, persentase selisih positif tertinggi terdapat di Papua (30,41%), Papua Barat (25,13%), Maluku (24,25%), Sulawesi Barat (23,36%), dan Kep. Bangka Belitung (20,46%); sedangkan persentase selisih negatif terdapat di Riau (-24,95%), Banten (-13,11%), Jawa Barat (-10,14%), DIY (-1,10%), dan Jawa Tengah (-0,17%).

Tentu saja perbedaan besar juga terdapat di kabupaten/kota, karena perbandingan data penduduk per provinsi tersebut merupakan akumulasi data penduduk kabupaten/kota. Untuk melihat lebih jauh perbedaan data penduduk DAK2 2012 dengan Proyeksi BPS 2012, Tabel 4.2 menunjukkan 30 kabupaten/kota yang memiliki persentase selisih positif; sedang Tabel 4.3 menunjukkan 30 kabupaten/kota yang memiliki persentase selisih negatif.

TABEL 4.2: SELISIH POSITIF PERBEDAAN DATA PENDUDUK PROYEKSI BPS 2012 DENGAN DAK2 2012

NO.	KABUPATEN/KOTA	PROYEKSI BPS 2012	DAK2 2012	SELISIH	% SELISIH
1	TAMBRAUW	6,544	23,056	16,512	71.62%
2	PUNCAK JAYA	104,182	255,224	151,042	59.18%
3	NDUGA	81,425	194,142	112,717	58.06%
4	INTAN JAYA	41,705	90,045	48,340	53.68%
5	TOLIKARA	117,860	244,824	126,964	51.86%
6	YAHUKIMO	169,447	341,596	172,149	50.40%
7	MAMBERAMO RAYA	18,916	36,556	17,640	48.25%
8	PUNCAK	96,015	180,171	84,156	46.71%
9	KOTA JAYAPURA	264,406	491,870	227,464	46.24%
10	SORONG	75,872	128,967	53,095	41.17%
11	PEGUNUNGAN BINTANG	67,397	114,381	46,984	41.08%
12	MESUJI	191,221	320,333	129,112	40.31%
13	BOOLANG MONGONDOW SELATAN	58,405	96,977	38,572	39.77%
14	MIMIKA	187,461	305,138	117,677	38.57%
15	KUTAI TIMUR	275,182	444,671	169,489	38.12%
16	YALIMO	52,286	83,693	31,407	37.53%
17	SEKADAU	186,302	290,381	104,079	35.84%
18	BULELENG	641 136	989,997	348,861	35.24%
19	MAMUJU UTARA	145,502	219,709	74,207	33.78%
20	JAYAPURA	115,301	172,248	56,947	33.06%
21	TELUK WONDAMA	28,279	41,139	12,860	31.26%
22	NABIRE	133,790	194,117	60,327	31.08%
23	RAJA AMPAT	45,669	64,872	19,203	29.60%
24	BARITO UTARA	125,824	177,755	51,931	29.21%
25	KEPULAUAN YAPEN	85,440	120,239	34,799	28.94%
26	KOTA SORONG	204,805	286,409	81,604	28.49%
27	PESAWARAN	407,475	569,729	162,254	28.48%
28	TORAJA UTARA	221,618	309,769	88,151	28.46%
29	KOTA TUAL	61,503	85,824	24,321	28.34%
30	MAJENE	158,036	219,709	61,673	28.07%

MENETAPKAN ARENA PEREBUTAN KURSI DPRD

TABEL 4.3: SELISIH NEGATIF PERBEDAAN DATA PENDUDUK PROYEKSI BPS 2012 DENGAN DAK2 2012

NO.	KABUPATEN/KOTA	PROYEKSI BPS 2012	DAK2 2012	SELISIH	PERSENTASE SELISIH
1	DOGIYAI	86,757	15,324	(71,433)	-466.15%
2	PANIAI	158,035	110,819	(47,216)	-42.61%
3	BOGOR	4,857,612	3,489,223	(1,368,389)	-39.22%
4	KOTA DENPASAR	834,881	632,629	(202,252)	-31.97%
5	BADUNG	578,275	439,605	(138,670)	-31.54%
6	SUKABUMI	2,383,450	1,875,848	(507,602)	-27.06%
7	TANGERANG	3,030,929	2,484,641	(546,288)	-21.99%
8	KOTA BOGOR	967,398	802,862	(164,536)	-20.49%
9	TASIKMALAYA	1,705,763	1,425,816	(279,947)	-19.63%
10	MAYBRAT	35,444	29,764	(5,680)	-19.08%
11	LEBAK	1,239,660	1,050,591	(189,069)	-18.00%
12	KOTA TANGERANG	1,918,556	1,631,198	(287,358)	-17.62%
13	PROBOLINGGO	1,111,740	946,234	(165,506)	-17.49%
14	SRAGEN	861,939	741,142	(120,797)	-16.30%
15	MAGETAN	629,213	545,829	(83,384)	-15.28%
16	KOTA TANGERANG SELATAN	1,405,170	1,224,655	(180,515)	-14.74%
17	BANJAR	527,997	465,608	(62,389)	-13.40%
18	KOTA BEKASI	2,376,794	2,102,918	(273,876)	-13.02%
19	PONOROGO	867,369	767,604	(99,765)	-13.00%
20	BEKASI	2,677,631	2,377,209	(300,422)	-12.64%
21	SIDOARJO	1,968,936	1,748,275	(220,661)	-12.62%
22	KOTA TARAKAN	208,155	185,114	(23,041)	-12.45%
23	SUKOHARJO	832,094	740,366	(91,728)	-12.39%
24	KOTA BANDUNG	2,437,874	2,182,661	(255,213)	-11.69%
25	GROBOGAN	1,316,693	1,179,448	(137,245)	-11.64%
26	GARUT	2,447,287	2,194,873	(252,414)	-11.50%
27	KOTA DEPOK	1,769,787	1,588,582	(181,205)	-11.41%
28	KARAWANG	2,165,996	1,948,015	(217,981)	-11.19%
29	BANTUL	927,958	837,248	(90,710)	-10.83%
30	BOVEN DIGOEL	57,458	51,848	(5,610)	-10.82%

B. "KURSI HANTU" HASIL DAK2 2012

Pada 15 Januari 2013, KPU mengeluarkan Keputusan KPU No. 08/Kpts/KPU/TAHUN 2013. Keputusan ini menetapkan jumlah penduduk dan jumlah kursi DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota berdasar DAK2 2012 yang disampaikan menteri dalam negeri kepada KPU awal Desember 2012.⁶ Tentu saja dalam menghitung kursi DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota, keputusan ini menggunakan formula UU No. 8/2012 yang mengklasifikasi tujuh kelompok jumlah kursi berdasarkan jumlah penduduk.⁷ Tabel 4.4 menunjukkan jumlah penduduk provinsi dan jumlah kursi DPRD provinsi, serta jumlah kursi DPRD kabupaten/kota di setiap provinsi, yang diambil dari Keputusan KPU tersebut.

Sebagai catatan, berdasarkan undang-undang pembentukan masing-masing daerah khusus, dalam hal ini Aceh, DKI Jakarta, Papua dan Papua Barat, jumlah kursi DPRD provinsi ditambah 25% dari yang ditentukan formula UU No. 8/2012. Dengan demikian berdasarkan jumlah penduduk, Aceh yang semestinya mendapatkan 65 bertambah menjadi 81 kursi,⁸ DKI Jakarta yang semestinya mendapatkan 85 kursi bertambah menjadi 106 kursi.⁹ Sementara itu untuk Papua dan Papua Barat tambahan kursi 25% ditetapkan oleh peraturan daerah,¹⁰ sehingga KPU hanya menetapkan jumlah kursi berdasarkan formula UU No. 8/2012 karena jumlah kursi ini yang diperebutkan dalam pemilu.

6 Pasal 5 PKPU No. 5/2013.

7 Pasal 23 ayat (2) dan Pasal 26 ayat (2) UU No. 8/2012.

8 Pasal 22 ayat (3) UU No. 11/2006.

9 Pasal 12 ayat (4) UU No. 29/2007.

10 Pasal 6 ayat (4) UU No. 21/2012.

MENETAPKAN ARENA PEREBUTAN KURSI DPRD

TABEL 4.4: JUMLAH PENDUDUK DAN JUMLAH KURSI DPRD PROVINSI DAN DPRD KABUPATEN/KOTA

NO.	PROVINSI	DAK2 2012	JUMLAH KURSI DPRD PROVINSI	JUMLAH KABUPATEN/ KOTA	JUMLAH KURSI KABUPATEN/ KOTA
1	Aceh	5,015,234	81	23	625
2	Sumatera Utara	15,227,719	100	33	1055
3	Sumatera Barat	5,617,977	65	19	560
4	Riau	6,456,322	65	13	470
5	Jambi	3,532,126	55	11	355
6	Sumatera Selatan	8,528,719	75	15	570
7	Bengkulu	1,996,538	45	10	270
8	Lampung	9,586,492	85	14	550
9	Kep. Bangka Belitung	1,349,199	45	7	180
10	Kepulauan Riau	1,895,590	45	7	195
11	DKI Jakarta	9,603,417	106	6	-
12	Jawa Barat	39,910,274	100	26	1225
13	Jawa Tengah	32,578,357	100	35	1570
14	D I Yogyakarta	3,458,029	55	5	210
15	Jawa Timur	37,269,885	100	38	1675
16	Banten	9,938,820	85	8	380
17	Bali	4,227,705	55	9	340
18	Nusa Tenggara Barat	5,398,573	65	10	370
19	Nusa Tenggara Timur	5,343,902	65	21	620
20	Kalimantan Barat	5,193,272	65	14	470
21	Kalimantan Tengah	2,640,070	45	14	370
22	Kalimantan Selatan	4,145,843	55	13	420
23	Kalimantan Timur	4,154,954	55	14	415
24	Sulawesi Utara	2,617,155	45	15	380
25	Sulawesi Tengah	2,935,343	45	11	335
26	Sulawesi Selatan	9,368,107	85	24	780
27	Sulawesi Tenggara	2,691,623	45	12	325
28	Gorontalo	1,147,528	45	6	160
29	Sulawesi Barat	1,589,162	45	5	150
30	Maluku	1,866,248	45	11	275
31	Maluku Utara	1,258,354	45	9	210
32	Papua Barat	1,091,171	45	11	240
33	Papua	4,224,232	55	29	655
	TOTAL	251,857,940	2,112	498	16,895

SUMBER: KEPUTUSAN KPU NO. 08/KPTS/KPU/TAHUN 2013

Dengan asumsi bahwa data Proyeksi BPS 2012 bisa lebih dipercaya akurasi (mengingat netralitas, reputasi, dan kompetensinya) jika dibandingkan dengan DAK2 2012, maka Keputusan KPU No. 08/Kpts/KPU/TAHUN 2013 yang dihitung berdasarkan DAK2 telah menghasilkan banyak “kursi hantu”. Yang dimaksud “kursi hantu” adalah kursi perwakilan yang diciptakan atas dasar penduduk yang tidak jelas keberadaannya. Dengan demikian kursi perwakilan itu sesungguhnya tidak ada penduduk yang diwakili.

Tabel 4.5 menunjukkan perbedaan data penduduk antara Proyeksi BPS 2012 dengan DAK2 2012 yang berimplikasi terhadap penghitungan jumlah kursi anggota DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota. Jika jumlah kursi DPRD provinsi ditentukan berdasarkan Proyeksi BPS 2012 menghasilkan 2.045 kursi, sedangkan jika berdasarkan DAK2 2012 menghasilkan 2.112 kursi DPRD provinsi. Di sinilah berdasarkan DAK2 2012 KPU telah melahirkan 92 “kursi hantu” yang tersebar di Aceh (12), Sumatera Barat (10), Lampung (10), Nusa Tenggara Barat (10), Nusa Tenggara Timur (10), Kalimantan Barat (10), Gorontalo (10), Papua (10), dan Papua Barat (10). Di sisi lain, KPU telah menghilangkan 10 kursi DPRD Riau dan 15 kursi DPRD Banten, karena data penduduk DAK2 2012 lebih sedikit daripada Proyeksi BPS 2012.

MENETAPKAN ARENA PEREBUTAN KURSI DPRD

TABEL 4.5: PERBANDINGAN JUMLAH PENDUDUK DAN KURSI ANTARA PROYEKSI BPS 2012 DENGAN DAK2 2012

NO.	PROVINSI	PROYEKSI PENDUDUK	BPS 2012 KURSI	DAK2 PENDUDUK	2012 KURSI	SELISIH KURSI
1	Aceh	4,135,400	69	5,015,234	81	12
2	Sumatera Utara	13,503,400	100	15,227,719	100	0
3	Sumatera Barat	4,597,400	55	5,617,977	65	10
4	Riau	8,067,400	75	6,456,322	65	(10)
5	Jambi	3,012,900	55	3,532,126	55	0
6	Sumatera Selatan	7,519,100	75	8,528,719	75	0
7	Bengkulu	1,852,300	45	1,996,538	45	0
8	Lampung	8,057,300	75	9,586,492	85	10
9	Kep. Bangka Belitung	1,073,100	45	1,349,199	45	0
10	Kepulauan Riau	1,847,466	45	1,895,590	45	0
11	DKI Jakarta	9,063,000	106	9,603,417	106	0
12	Jawa Barat	43,955,800	100	39,910,274	100	0
13	Jawa Tengah	32,635,000	100	32,578,357	100	0
14	D I Yogyakarta	3,496,100	55	3,458,029	55	0
15	Jawa Timur	36,510,500	100	37,269,885	100	0
16	Banten	11,241,400	100	9,938,820	85	(15)
17	Bali	3,676,300	55	4,227,705	55	0
18	NTB	4,837,000	55	5,398,573	65	10
19	NTT	4,529,000	55	5,343,902	65	10
20	Kalimantan Barat	4,919,600	55	5,193,272	65	10
21	Kalimantan Tengah	2,566,000	45	2,640,070	45	0
22	Kalimantan Selatan	3,608,900	55	4,145,843	55	0
23	Kalimantan Timur	3,348,200	55	4,154,954	55	0
24	Sulawesi Utara	2,328,400	45	2,617,155	45	0
25	Sulawesi Tengah	2,737,100	45	2,935,343	45	0
26	Sulawesi Selatan	9,150,200	85	9,368,107	85	0
27	Sulawesi Tenggara	2,478,400	45	2,691,623	45	0
28	Gorontalo	919,100	35	1,147,528	45	10
29	Sulawesi Barat	1,218,005	45	1,589,162	45	0
30	Maluku	1,413,600	45	1,866,248	45	0
31	Maluku Utara	1,002,900	45	1,258,354	45	0
32	Papua Barat	816,986	35	1,091,171	45	10
33	Papua	2,939,500	45	4,224,232	55	10
	TOTAL		2,045		2,112	92 (25)

Apabila selisih jumlah penduduk Proyeksi BPS 2012 dengan DAK2 menghadirkan 92 “kursi hantu” DPRD provinsi, maka jika digunakan untuk menghitung jumlah kursi DPRD kabupaten/kota, selisih jumlah penduduk tersebut akan menghasilkan lebih banyak jumlah “kursi hantu” DPRD kabupaten/kota. Dalam hal ini, data Proyeksi BPS 2012 menghasilkan 16.405 kursi, sementara DAK2 menghasilkan 16.895, sehingga jika dibandingkan dengan Proyeksi BPS 2012, DAK2 menghasilkan 490 “kursi hantu”.

Keberadaan 92 “kursi hantu” DPRD provinsi dan 490 “kursi hantu” DPRD kabupaten/kota setidaknya memiliki tiga dampak buruk. Pertama, pada saat pembentukan daerah pemilihan mengacaukan prinsip kesetaraan. Kedua, pada saat pemilu pemilih mendapat tambahan nama calon anggota legislatif yang mestinya tidak perlu. Ketiga, pada saat pengambilan keputusan di DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota bisa *misleading* karena hadirnya orang-orang yang mestinya tidak berhak mengambil keputusan. Keempat, membebani anggaran negara yang tidak sedikit karena negara harus membayar gaji dan berbagai tunjangan lain kepada orang-orang yang mestinya tidak berhak selama lima tahun ke depan.

DAK2 2012 yang melahirkan “kursi hantu” DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota itu tidak akurat karena bersumber pada data administrasi kependudukan yang tidak aktual, sebagai dampak tidak dilaporkannya semua peristiwa kependudukan dan peristiwa penting yang dialami penduduk. Jumlah penduduk DAK2 2012 yang lebih besar juga karena faktor politik. Di sini pemerintah daerah dan

anggota legislatif daerah lebih mendorong agar DAK2 2012 diperbesar jumlahnya agar jumlah kursi perwakilan bertambah. Hal itu sangat mungkin mereka lakukan karena gubernur dan bupati/walikota serta anggota legislatif sama-sama orang partai politik.

Sesungguhnya KPU, KPU provinsi dan KPU kabupaten/kota menyadari masalah tersebut. Apalagi kualitas buruk DP4 juga terjadi kembali pada pilkada 2010-2012. Namun KPU tidak bisa berbuat banyak. Mereka sudah dikunci oleh UU No. 8/2012 yang menyatakan, bahwa DAK2 dari pemerintah adalah data untuk menetapkan daerah pemilihan,¹¹ sehingga mau tidak mau KPU harus menggunakan DAK2 2012 sebagai basis untuk menetapkan jumlah kursi DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota untuk Pemilu 2014.

C. PENDUDUK DAN KURSI DI 6 PROVINSI DAN 10 KABUPATEN/KOTA

Jika dibandingkan dengan data Proyeksi BPS 2012, DAK2 2012 secara nasional menghasilkan 92 “kursi hantu” DPRD provinsi dan 490 “kursi hantu” DPRD kabupaten/kota, bagaimana hal itu terjadi pada 6 provinsi dan 10 kabupaten/kota yang menjadi fokus penelitian ini? Tabel 4.6 menunjukkan perbandingan jumlah penduduk dan jumlah kursi berdasarkan Proyeksi BPS 2012 dan DAK2 2012.

¹¹ Pasal Pasal 32 UU No. 12/2012.

TABEL 4.6: PERBANDINGAN JUMLAH PENDUDUK DAN KURSI ANTARA PROYEKSI BPS 2012 DENGAN DAK2 2012 DI 6 PROVINSI DAN 10 KABUPATEN/KOTA

NO.	PROVINSI KABUPATEN/KOTA	PROYEKSI PENDUDUK	BPS 2012 KURSI	DAK2 PENDUDUK	2012 KURSI
1.	ACEH	4,135,400	69	5,015,234	81
	Kota Banda Aceh	229,311	30	255,243	30
	Aceh Besar	360,642	35	375,494	35
2.	DKI JAKARTA	9,063,000	106	9,603,417	106
3.	JAWA TIMUR	36,510,500	100	37,269,885	100
	Kota Surabaya	2,804,545	50	2,719,859	50
	Sidoarjo	1,968,936	50	1,748,275	50
4.	NUSA TENGGARA TIMUR	4,529,000	55	5,343,902	65
	Kota Kupang	362,104	35	474,324	40
	Kupang	321,384	35	330,322	35
5.	KALIMANTAN TIMUR	3,348,200	55	4,154,954	55
	Kota Samarinda	783,123	45	826,394	45
	Kutai Kartanegara	674,595	45	733,693	45
6.	SULAWESI SELATAN	9,150,200	85	9,368,107	85
	Kota Makassar	1,368,656	50	1,612,413	50
	Gowa	667,566	45	682,025	45

Dari tabel tersebut tampak bahwa selisih perbedaan jumlah penduduk antara DAK2 2012 dengan Proyeksi BPS 2012 tertinggi terjadi di Kalimantan Timur (19,42%), lalu Aceh (17,54%), Nusa Tenggara Timur (15,25%), menyusul DKI Jakarta (5,63%), baru kemudian Sulawesi Selatan (2,33%) dan Jawa Timur (2,04%). Selisih tersebut menghasilkan 22 “kursi hantu” DPRD provinsi, yaitu Aceh (12) dan Nusa Tenggara Timur (10). Sedangkan “kursi hantu” DPRD kabupaten/kota hanya terdapat di Kabupaten Kupang akibat selisih penduduk yang mencapai 8.938 atau 12,65%.

MENETAPKAN ARENA PEREBUTAN KURSI DPRD

Karena “kursi hantu” tersebut sudah ditetapkan KPU sebagai bagian dari kursi DPRD provinsi dan DPRD kabupaten kota di 6 provinsi dan 10 kabupaten/kota, maka dalam pembentukan atau penataan kembali daerah pemilihan, KPU provinsi dan KPU kabupaten/kota mau tidak mau harus menggunakan jumlah penduduk dan jumlah kursi sebagaimana ditetapkan oleh Keputusan KPU No. 08/Kpts/KPU/TAHUN 2013.

Adapun jika dibandingkan dengan Pemilu 2009, Tabel 4.7 menunjukkan adanya beberapa perubahan jumlah kursi DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota:

TABEL 4.7 PERBANDINGAN JUMLAH KURSI DPRD PROVINSI DAN DPRD KABUPATEN/KOTA

NO.	PROVINSI KABUPATEN/KOTA	PEMILU 2009	PEMILU 2014
1.	ACEH	69	81
	Kota Banda Aceh	30	30
	Aceh Besar	35	35
2.	DKI JAKARTA	94	106
3.	JAWA TIMUR	100	100
	Kota Surabaya	50	50
	Sidoarjo	50	50
4.	NUSA TENGGARA TIMUR	55	65
	Kota Kupang	35	40
	Kupang	35	35
5.	KALIMANTAN TIMUR	55	55
	Kota Samarinda	45	45
	Kutai Kartanegara	45	45
6.	SULAWESI SELATAN	75	85
	Kota Makassar	50	50
	Gowa	45	45

BAB 5

Proses Pembentukan Daerah Pemilihan

A. PEMAHAMAN PRINSIP DAN TEKNIK

Peningkatan Kapasitas Komisioner dan Staf:

Pembentukan daerah pemilihan merupakan sesuatu yang baru dalam pemilu Indonesia. Pemilu-pemilu Orde Baru dan Pemilu 1999, daerah pemilihan disamakan dengan wilayah administrasi pemerintahan. Baru pada Pemilu 2004, UU No. 12/2003 mengintroduksi pembentukan daerah pemilihan tidak semata berdasar satu wilayah administrasi, tetapi juga bisa gabungan: daerah pemilihan DPRD provinsi adalah kabupaten/kota atau gabungan kabupaten/kota, daerah pemilihan DPRD kabupaten/kota adalah kecamatan atau gabungan kecamatan. Di sini wilayah administrasi tidak boleh dibelah, sehingga banyak daerah pemilihan berkursi lebih 12, meski undang-undang membatasi 3-12 kursi.

Salah satu tujuan UU No. 8/2012 adalah menjaga konsistensi besaran daerah pemilihan dalam rangka membangun sistem pemilu yang padu. Itulah sebabnya, demi terciptanya besaran daerah pemilihan 3-12 kursi, maka undang-undang ini membolehkan wilayah administrasi (kecamatan untuk DPRD kabupaten/kota dan kabupaten/kota untuk DPRD provinsi) dibelah. Dengan kata lain, penataan ulang daerah pemilihan DPRD provinsi dan

DPRD kabupaten/kota harus dilakukan karena pada pemilu sebelumnya banyak daerah pemilihan yang memiliki lebih dari 12 kursi. Selain sudah digunakan dua kali pemilu, perkembangan penduduk, pemekaran daerah dan dinamika sosial politik juga mengharuskan adanya penataan kembali daerah pemilihan.

Oleh karena pembentukan daerah pemilihan merupakan sesuatu yang baru, maka anggota KPU provinsi dan KPU kabupaten/kota bersama staf sekretariat dituntut memahami prinsip, metode, dan langkah-langkah pembentukan daerah pemilihan secara benar. Pengetahuan dan keterampilan teknis membentuk daerah pemilihan tidak mungkin cukup hanya berbekal pembacaan atas UU No. 8/2012 dan PKPU No. 5/2013, karena ketentuan-ketentuan formal yang rinci itu malah bisa membingungkan sehingga sulit dipraktekkan. Dengan kata lain, dibutuhkan latihan dan simulasi, agar prinsip-prinsip, metode, dan langkah-langkah pembentukan daerah pemilihan benar-benar dipahami oleh komisioner dan staf KPU daerah.

KPU menyadari arti penting pelatihan dan simulasi pembentukan daerah pemilihan, sehingga mereka mengadakan bimbingan teknis kepada anggota dan staf KPU provinsi dan KPU kabupaten/kota.¹ Selain kegiatan bimbingan teknis, dalam rangka meningkatkan kapasitas komisioner dan staf kabupaten/kota, KPU provinsi juga melakukan diskusi dan lokakarya, serta simulasi dalam rapat-rapat teknis. Dengan demikian, sebelum KPU

1 Wawancara Anggota KPU Hadar Gumay, 4 Februari 2013

provinsi dan KPU kabupaten/kota melakukan kegiatan perancangan daerah pemilihan secara resmi, mereka sudah melakukannya dalam rapat-rapat internal yang melibatkan komisioner dan seluruh staf.

Namun rupanya kegiatan penataan atau pembentukan daerah pemilihan DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota tidak menjadi perhatian Bawaslu provinsi dan Panwaslu kabupaten/kota. Mereka menganggap pembentukan daerah pemilihan bukanlah kegiatan yang harus diawasi oleh pengawas pemilu, sehingga mereka tidak membutuhkan persiapan khusus untuk itu. Karena itu pula, Bawaslu provinsi dan Panwaslu kabupaten/kota tidak banyak mengikuti perdebatan tentang pembentukan daerah pemilihan itu. Jika pun ada pihak yang mengadukan masalah pembentukan daerah pemilihan, pengawas pemilu provinsi dan kabupaten/kota langsung mengembalikan masalah ini ke KPU provinsi dan KPU kabupaten/kota.²

Sosialisasi ke Partai Politik dan Masyarakat: PKPU No. 5/2013 mengharuskan KPU provinsi dan KPU kabupaten/kota menyosialisasikan prinsip, metode dan langkah-langkah pembentukan daerah pemilihan kepada para pemangku kepentingan pemilu, khususnya partai politik dan organisasi masyarakat. Sosialisasi tersebut dimaksudkan agar para pemangku kepentingan bisa berpartisipasi aktif dalam pembentukan daerah pemilihan, sebab yang akan merasakan langsung dampak dan manfaat pembentukan daerah pemilihan adalah partai politik, calon

2 Pengakuan ini terungkap dalam diskusi terbatas yang dilakukan di 6 provinsi.

dari partai politik, dan masyarakat yang tinggal di daerah pemilihan yang bersangkutan.

KPU DKI Jakarta mengundang partai politik peserta pemilu, organisasi masyarakat, organisasi kepemudaan, dan lembaga pemantau pemilu untuk mendengarkan dan mendiskusikan paparan tentang prinsip, metode, dan langkah-langkah pembentukan daerah pemilihan. Dalam kesempatan ini KPU DKI Jakarta juga menyampaikan jadwal pembentukan daerah pemilihan, dengan harapan partai politik bisa mengikuti proses dan terlibat aktif dalam pembahasan pembentukan daerah pemilihan.³

KPI Aceh melakukan sosialisasi serupa.⁴ Partai politik mengakui pentingnya sosialisasi prinsip, metode dan langkah pembentukan daerah pemilihan, sehingga mereka memahami bagaimana tata cara membentuk daerah pemilihan yang benar.⁵ Namun organisasi masyarakat sipil di Aceh merasa sosialisasi KPI itu hanya formalitas belaka, terbukti dalam perjalanan proses pembentukan daerah pemilihan, organisasi masyarakat tidak banyak dilibatkan.⁶

KPU Jawa Timur merasa harus melibatkan banyak pihak dalam proses pembentukan daerah pemilihan, mengingat daerah ini berpenduduk padat sehingga potensi keributan tinggi. Selain partai politik dan pengawas pemilu, dalam sosialisasi pembentukan daerah pemilihan, KPU Jawa

3 Wawancara Anggota KPU DKI Jakarta Dahliah Umar, 19 Juni 2013.

4 Wawancara Ketua KPI Aceh Jaya Tharmizi, 23 Juni 2013.

5 Pernyataan Pengurus DPD Nasdem Aceh Zaini Djalil, dalam diskusi terbatas, 10 Juni 2013.

6 Wawancara Ketua Forum LSM Aceh Sudirman, 18 Juni 2013.

Timur juga mengundang pemerintah daerah, kepolisian, kejaksaan, akademisi, organisasi masyarakat, organisasi kepemudaan, dan lembaga pemantau.⁷ Hal yang sama juga dilakukan KPU Surabaya dan KPU Sidoarjo. Secara khusus KPU Sidoarjo mengundang Badan Penanggulangan Lumpur Sidoarjo (BPLS) dan PT Minara, perusahaan yang terlibat dalam pengurusan korban lumpur lapindo, mengingat bencana lumpur lapindo telah menyalahkan beberapa desa dan kecamatan.⁸

KPU Kalimantan Timur mengaku sudah mengundang semua pemangku kepentingan untuk sosialisasi aturan main pembentukan daerah pemilihan.⁹ Namun menurut partai politik, sosialisasi ini dilakukan ala kadarnya, sehingga kurang berhasil dalam memberi pemahaman yang cukup di kalangan partai politik. KPU hanya menunjukkan pasal-pasal PKPU No. 5/2013 tanpa dieksplorasi lebih jauh dalam konteks pemilu di Kalimantan Timur. Oleh karena itu, pengurus partai politik mau tidak mau harus belajar sendiri agar mereka bisa mengikuti dan mengkritisi proses pembentukan daerah pemilihan.¹⁰ KPU Samarinda merasa PKPU No. 5/2013 sangat jelas, sehingga partai politik tinggal mempelajarinya.¹¹ Sementara KPU Kutai Kartanegara merasa harus lebih intensif menyosialisasikan peraturan itu

7 Wawancara Ketua KPU Jawa Timur Sayekti S, 25 Juni 2013

8 Wawancara Ketua KPU Sidoarjo Bhima Ariesdiyanto, 25 Juni 2013

9 Wawancara Ketua KPU Kalimantan Timur Andi Sunandar, 15 Juli 2013.

10 Pernyataan Pengrus DPW PKB Kalimantan Timur Sjafrudin, dalam diskusi terbatas 15 Juni 2013.

11 Wawancara Ketua KPU Samarinda, Ramon Deanov Saragih, 15 Agustus 2013.

agar tidak disalahpahami oleh partai politik.¹²

Berbeda dengan daerah lain, KPU Nusa Tenggara Timur, KPU Kota Kupang, dan KPU Kabupaten Kupang hanya mengundang partai politik peserta pemilu sebagai sasaran sosialisasi pembentukan daerah pemilihan. Hal ini dilakukan karena partai politik adalah pihak yang paling berkepentingan dengan pembentukan daerah pemilihan.¹³ Meski demikian juga tidak ada keberatan dari organisasi masyarakat, karena mereka menganggap masalah ini urusan KPU dan partai politik.¹⁴ Pandangan demikian muncul mungkin karena di daerah ini tidak ada organisasi masyarakat yang benar-benar konsern pada urusan pemilu.

Sementara itu, KPU Sulawesi Selatan tidak melakukan sosialisasi aturan main pembentukan daerah pemilihan. Tetapi setelah mereka berhasil membuat rancangan daerah pemilihan, rancangan ini didiskusikan secara intensif dengan para pemangku kepentingan, khususnya partai politik. Cara pembahasan seperti ini rupanya juga diikuti oleh KPU Makassar dan KPU Gowa.¹⁵

Pengembangan Wacana Publik: Daerah pemilihan sangat penting bagi masyarakat untuk mengidentifikasi dan menentukan perwakilan di parlemen. Tetapi isu pembentukan daerah pemilihan DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota diperkirakan tidak menarik perhatian masyarakat di tengah turunnya partisipasi politik

12 Wawancara Anggota KPU Kutai Kartanegara Djunaidi Samsudin, 29 Juni 2013

13 Wawancara KPU Nusa Tenggara Timur Maxi Biae Dae, 24 Juni 2013

14 Hal ini terlihat dari diskusi terbatas di Kupang, 24 Juni 2013

15 Wawancara KPU Sulawesi Selatan Nusrah Aziz, 17 Juli 2013.

masayarakat dalam pemilu dan pilkada. Oleh karena itu, sosialisasi pembentukan daerah pemilihan di kalangan pemangku kepentingan pemilu, khususnya partai politik, organisasi masyarakat, pemantau pemilu dan akademisi, diharapkan akan mengangkat isu ini menjadi agenda publik.

Namun jika diperhatikan pemberitaan media cetak yang beredar di 6 daerah penelitian, terlihat bahwa isu pembentukan daerah pemilihan tidak menjadi wacana publik. Sebagian besar warga Kota Banda Aceh dan Aceh Besar, mengaku tidak tahu menahu tentang penataan kembali daerah pemilihannya. Jangankan pemetaan daerah pemilihan baru, daerah pemilihan DPRD kabupaten/kota yang lama saja mereka sudah lupa batas-batasnya. Apa yang terekam di Aceh, juga terjadi di daerah-daerah lain. Di DKI Jakarta misalnya, perubahan daerah pemilihan yang signifikan, mestinya mengundang perdebatan seru, setidaknya di lingkungan partai politik. Kenyatannya, hal itu tidak terjadi. KPU hanya menerima masukan dari dua partai politik, itu pun sifatnya informal.¹⁶

Di Nusa Tenggara Timur, rancangan daerah pemilihan DPRD provinsi yang disusun oleh KPU Nusa Tenggara Timur, tidak mendapat banyak tanggapan dari partai politik, akademisi maupun organisasi masyarakat. Kegusaran beberapa partai politik atas rancangan daerah pemilihan DPRD Kota Kupang sebetulnya sempat disampaikan ke KPU Kota Kupang. Namun sayang komplain mereka atas rancangan KPU Kota Kupang itu tidak menjadi diskusi publik di media.

16 Wawancara anggota KPU DKI Jakarta Dahlia Umar, 19 Juni 2013.

Perdebatan pembentukan daerah pemilihan juga terjadi di Kalimantan Timur. Di Kota Samarinda, rancangan KPU Kota Samarinda sempat mendapat kritik banyak kalangan, termasuk dari internal KPU Kota Samarinda sendiri. Sementara itu di tingkat provinsi, perdebatan dipicu oleh pemekaran Provinsi Kalimantan Utara, yang mau tidak mau akan mengubah komposisi daerah pemilihan Kalimantan Timur. Di sini partai politik berhitung tentang hadirnya kursi baru, setelah beberapa kabupaten/kota yang dulu menjadi daerah pemilihan DPRD Kalimantan Timur akan menjadi wilayah Provinsi Kalimantan Utara.

Mengapa pembentukan daerah pemilihan tidak menjadi wacana publik? Beberapa faktor bisa disebut. Pertama, dalam sosialisasi pembentukan daerah pemilihan, KPU daerah terfokus pada tata cara pembentukan daerah pemilihan. Diskusi tentang implikasi-implikasi sosial politik atas terbentuknya daerah pemilihan tidak dieksplorasi, sehingga masyarakat juga tidak sadar akan dampak sosial politik dari terbentuknya suatu daerah pemilihan.

Kedua, sosialisasi pembentukan daerah pemilihan hanya menitikberatkan kepada partai politik, sehingga pembentukan daerah pemilihan seakan-akan hanya jadi urusan partai politik. Masyarakat nonpartai politik yang hadir dalam sosialisasi akhirnya juga berpikir, bahwa pembentukan daerah pemilihan memang menjadi urusan partai politik, sehingga mereka tidak mempedulikannya.

Ketiga, akademisi dan kelompok pemantau di daerah yang diharapkan peduli dengan isu-isu pemilu jumlahnya semakin terbatas, sehingga mereka tidak berhasil

merepresentasikan kepentingan masyarakat dalam proses pembentukan daerah pemilihan ini. Akibatnya jika pun wacana pembentukan daerah pemilihan berkembang, hanya didominasi oleh KPU dan partai politik.

B. PERANCANGAN DAERAH PEMILIHAN DPRD PROVINSI

DPRA Provinsi Aceh:¹⁷ DAK2 2012 mencatat Provinsi Aceh memiliki 5.015.234 penduduk. Berdasarkan klasifikasi jumlah penduduk dan kursi sebagaimana diatur UU No.8/2012, Aceh mestinya memiliki 65 kursi DPRD provinsi. Namun menurut UU No. 11/2006 yang mengatur tentang kekhususan Aceh, provinsi ini bisa memiliki maksimal 125% dari kursi yang ditetapkan undang-undang pemilu. Oleh karena itu Keputusan KPU No. 08/Kpts/KPU/TAHUN 2013 menetapkan 81 kursi DPRD provinsi buat Aceh. Dengan demikian BPPd DPRA Aceh adalah 61.916. Ini adalah penambahan jumlah kursi yang sangat besar, karena pada Pemilu 2009 jumlah kursi DPRA Aceh hanya 69.

Penambahan 12 kursi ini menjadikan pekerjaan KPI Aceh tidak mudah dalam membagi kursi itu ke 23 kabupaten/kota dalam rangka menyusun rancangan daerah pemilihan DPRD provinsi. Apalagi selama ini sebagian warga Aceh menilai, penetapan daerah pemilihan DPRA Aceh dinilai gagal merepresentasi kepentingan seluruh warga Aceh.

Selain harus memerhatikan keberadaan daerah pemilihan lama (Pemilu 2009), KIP juga harus berpegang pada prinsip-

¹⁷ Berdasarkan diskusi terbatas, 10 Juni 2013, dilengkapi wawancara dengan Anggota KPU Tharmizi, 23 Juni 2013.

prinsip pembentukan daerah pemilihan sebagaimana diatur dalam PKPU No. 5/2013. Heterogenitas penduduk berdasarkan etnis dan pandangan politik, merupakan faktor penting yang memengaruhi kualitas pembentukan daerah pemilihan. Dalam hal ini KIP harus mendengarkan kritik terhadap daerah pemilihan lama (Pemilu 2009): kelompok warga tertentu tidak memiliki wakil karena digabungkan dengan kelompok warga lain yang lebih besar dalam satu daerah pemilihan, padahal kalau mereka berdiri sendiri sebagai daerah pemilihan mereka pasti punya wakil. Sementara KPI juga harus berpegang pada prinsip pemilu proporsional: semakin besar jumlah kursi di daerah pemilihan semakin proporsional hasil pemilu.

Untuk tiga kabupaten/kota di ujung utara provinsi, yaitu Kota Sabang, Kota Banda Aceh, dan Kabupaten Aceh Besar, KPI tidak menghadapi masalah karena ketiga daerah tersebut homogen dan integral sehingga bisa disatukan menjadi satu daerah pemilihan bernama DP ACEH 1 (11 kursi).

Secara sosiologis terdapat enam kabupaten/kota di pantai timur yang penduduknya kurang lebih memiliki pandangan politik sama, yaitu Pidie, Pidie Jaya, Bireuen, Aceh Utara, Lhokseumawe, dan Aceh Timur. Pada zaman Orde Baru, wilayah ini dikenal sebagai basis Gerakan Aceh Merdeka (GAM). Dengan jumlah penduduk 2.127.914 dibagi BPPd 61.916, keenam kabupaten/kota ini memiliki 34 kursi, sehingga bisa dibagi menjadi 3 atau 4 daerah pemilihan.

Pidie dan Pidie Jaya yang bersebelahan disatukan menjadi daerah pemilihan, memiliki 9 kursi; demikian

juga Lhokseumawe dan Aceh Utara bisa menjadi daerah pemilihan tersendiri memiliki 12 kursi. Bireuen yang memiliki 7 kursi, terjepit di antara Pidie Jaya dan Aceh Utara, mau tidak mau menjadi daerah pemilihan tersendiri, karena jika bersatu dengan Pidie dan Pidie Jaya jumlah kursinya melampaui batas 12. Demikian juga Aceh Timur yang memiliki 6 kursi, harus berdiri sendiri, karena tidak mungkin disatukan dengan Aceh Tengah dan Lhokseumawe yang sudah berkursi 12. Dengan demikian untuk pantai timur ini KIP merancang Pidie dan Pidie Jaya sebagai DP ACEH 2 (9 kursi), Bireuen sebagai DP ACEH 3 (7 kursi), Lhokseumawe dan Aceh Tengah menjadi DP ACEH 5 (15 kursi), dan Aceh Timur menjadi DP ACEH 6 (6 kursi).

Sedangkan Bener Meriah dan Aceh Tengah, yang secara geografis adalah daerah tengah dan pegunungan dan secara sosial politik masih di bawah pengaruh pantai timur, direncanakan menjadi DP ACEH 4 (6 kursi). Lalu Kota Langsa dan Kabupaten Aceh Tamiang yang berada di pantai timur tetapi secara sosiologis dekat dengan Sumatera Utara, direncanakan menjadi DP ACEH 7 (7 kursi). Dalam hal ini prinsip pemilu proporsional yang lebih memilih daerah pemilihan berkursi besar, memang terabaikan. Namun prinsip integralitas dan kesinambungan terjaga, demikian juga dengan prinsip kohesivitas penduduk.

Sementara itu, di pantai barat, terdapat 7 kabupaten/kota yang membujur dari utara hingga perbatasan dengan Sumatera Utara, yaitu Kabupaten Aceh Jaya, Aceh Barat, Nagan Raya, Aceh Barat Daya, Aceh Selatan, dan Aceh Singkil, serta Kota Subulussalam. Jumlah penduduk ke-7

kabupaten/kota tersebut jika dibagi dengan BPPd memiliki 16 kursi, sehingga bisa dibagi menjadi dua daerah pemilihan: pertama, pantai barat sebelah utara terdiri dari Aceh Barat, Aceh Jaya dan Nagan Raya yang memiliki jatah 7 kursi, dan; kedua, pantai barat sebelah selatan terdiri dari Aceh Barat Daya, Aceh Selatan, Aceh Singkil, dan Kota Subulussalam yang memiliki 9 kursi.

Yang jadi masalah adalah keberadaan Kabupaten Semeulue, kabupaten kepulauan di sebelah barat daratan Aceh. Secara geografis Semeulue dekat dengan pantai barat sebelah selatan. Namun jika disatukan dengan pantai barat sebelah selatan, wilayah ini memiliki 11 kursi karena jatah Semeulue 1,4 kursi. Dengan demikian terjadi ketimpangan kursi, pantai barat sebelah selatan memiliki 11 kursi, sementara pantai barat sebelah utara memiliki 7 kursi. Atas pertimbangan keseimbangan kursi, KPI menggabungkan Semeulue dengan pantai barat sebelah utara. Jadilah, KPI menggabungkan Aceh Jaya, Aceh Barat, Nagan Raya, dan Semeulue dalam DP ACEH 10 (9 kursi), serta menyatukan Aceh Barat Daya, Aceh Selatan, Aceh Singkil, dan Kota Subulussalam menjadi DP ACEH 9 (9 kursi).

Dengan demikian tinggal dua kabupaten bersebelahan di wilayah tengah atau pegunungan yang masih tersisa, yakni Kabupaten Gayo Lues dan Aceh Tenggara, yang memiliki 5 kursi. Keduanya disatukan menjadi DP ACEH 8 (5 kursi), karena integral dan kohesif. Penduduk wilayah ini, bersama pantai barat sebelah selatan memiliki pandangan politik yang kurang lebih sama.

Sebagaimana tampak pada Tabel 5.1, terjadi perubahan

signifikan antara daerah pemilihan DPRA Aceh Pemilu 2009 dengan Pemilu 2014. Perubahan-perubahan ini tidak lepas dari kritik tajam masyarakat yang menilai daerah pemilihan DPRD Pemilu 2004 dan Pemilu 2009 gagal mengagregasi kepentingan rakyat Aceh secara keseluruhan

TABEL 5.1: RANCANGAN DAERAH PEMILIHAN DPRA ACEH

DAERAH PEMILIHAN PEMILU 2009 (LAMA)	YANG TETAP DAN YANG BERUBAH	DAERAH PEMILIHAN PEMILU 2014 (BARU)
DP ACEH 1 (9 kursi): Sabang, Banda Aceh, Aceh Besar	Nama tetap, wilayah tetap, kursi berubah	DP ACEH 1 (11 kursi): Sabang, Banda Aceh, Aceh Besar
DP ACEH 2 (8 kursi): Pidie, Pidie Jaya	Nama tetap, wilayah tetap, kursi berubah	DP ACEH 2 (9 kursi): Pidie, Pidie Jaya
DP ACEH 3 (8 kursi): Aceh Jaya, Aceh Barat, Nagan Raya	Nama berubah, wilayah berubah, kursi berubah	DP ACEH 10 (9 kursi): Aceh Jaya, Aceh Barat, Nagan Raya, Semeulue
DP ACEH 4 (10 kursi): Bireuen, Bener Meriah, Aceh Tengah	Nama berubah, wilayah berubah, kursi berubah	DP ACEH 3 (7 kursi): Bireuen
	Baru	DP ACEH 4 (6 kursi): Bener Meriah, Aceh Tengah
DP ACEH 5 (10 kursi): Lhokseumawe, Aceh Utara	Nama tetap, wilayah tetap, kursi berubah	DP ACEH 5 (12 kursi): Lhokseumawe, Aceh Utara
DP ACEH 6 (10 kursi): Aceh Timur, Langsa, Aceh Tamiang	Nama tetap, wilayah berubah, kursi berubah	DP ACEH 6 (6 kursi): Aceh Timur
	Baru	DP ACEH 7 (7 kursi): Langsa, Aceh Tamiang
DP ACEH 7 (7 kursi): Gayo Lues, Aceh Tenggara, Subulussalam, Aceh Singkil	Nama berubah, wilayah berubah, kursi berubah	DP ACEH 8 (5 kursi): Gayo Lues dan Aceh Tenggara
	Baru	DP ACEH 9 (9 kursi): Aceh Barat Daya, Aceh Selatan, Subussalam, Aceh Singkil.
DP ACEH 8 (7 kursi): Aceh Barat Daya, Aceh Selatan, Semeulue	Nama berubah, wilayah berubah, kursi berubah	DP ACEH 10 (9 kursi): Aceh Jaya, Aceh Barat Daya, Aceh Selatan
Jumlah Kursi: 69 Jumlah Daerah Pemilihan: 8		Jumlah Kursi: 81 Jumlah Daerah Pemilihan: 10

DPRD Provinsi DKI Jakarta:¹⁸ Berdasarkan DAK2 2012 jumlah penduduk DKI Jakarta adalah 9.603.417 jiwa. Apabila mengikuti klasifikasi jumlah penduduk dan kursi DPRD provinsi yang ditetapkan UU No. 8/2012, Provinsi DKI Jakarta memiliki 85 kursi. Namun karena sebagai daerah khusus, yang salah satu cirinya tidak memiliki DPRD kabupaten/kota, maka KPU menetapkan jumlah kursi DPRD DKI Jakarta sebanyak 106 kursi. Hal ini sesuai dengan UU No. 29/2007 yang menghendaki kursi DPRD DKI Jakarta bisa bertambah maksimal menjadi 125% dari ketentuan umum.

Bagi KPU DKI membuat rancangan daerah pemilihan DPRD DKI Jakarta bukanlah mudah: pertama, hampir semua daerah pemilihan lama (Pemilu 2009) besarnya lebih dari 12 kursi, sehingga sesuai dengan UU No. 8/2012 semuanya harus diubah agar besaran daerah pemilihan tidak lebih dari 12; kedua, penduduk DKI Jakarta sangat padat, sehingga untuk membuat batas-batas wilayah daerah pemilihan bisa terjadi penerapan prinsip kesetaraan bertentangan dengan prinsip integralitas dan kesinambungan.

Dengan jumlah penduduk 9.603.417 dan jumlah kursi DPRD provinsi adalah 106, maka bilangan pembagi penduduk (BPPd) adalah 90.598. Berdasarkan angka ini, KPU DKI Jakarta menghitung jumlah kursi di setiap kabupaten/kota dengan cara membagi jumlah penduduk di setiap kabupaten/kota dengan BPPd. Provinsi DKI Jakarta memiliki 1 kabupaten, yakni Kabupaten Kepulauan Seribu,

18 Berdasarkan diskusi terbatas, 19 Juni 2013 dan dilengkapi wawancara dengan Anggota KPU DKI Jakarta Dahliah Umar, 25 Juni 2013.

dan 5 kota, yakni Kota Jakarta Pusat, Jakarta Utara, Jakarta Timur, Jakarta Selatan dan Jakarta Barat.

Kota Jakarta Pusat yang memiliki 1.049.00 penduduk, mendapatkan 12 kursi langsung ditetapkan sebagai daerah pemilihan tersendiri, menjadi DP DKI JAKARTA 1 (12 kursi).

Kabupaten Kepulauan Seribu yang memiliki 23.019 penduduk mendapatkan kurang dari 3 kursi, digabungkan dengan wilayah terdekat, yakni Kota Jakarta Utara. Kota Jakarta Utara sendiri yang memiliki 1.610.796 penduduk, mendapat 17 kursi, sehingga Kabupaten Kepulauan Seribu kemudian digabungkan dengan Kota Jakarta Utara A, yang terdiri dari Kecamatan Koja, Cilincing dan Kepala Gading, menjadi DP DKI JAKARTA 2 (9 kursi). Sedangkan Kota Jakarta Utara B yang terdiri dari Kecamatan Penjaringan, Tanjung Priok, dan Pademangan, direncanakan menjadi DP DKI JAKARTA 3 (9 kursi).

Kota Jakarta Timur memiliki penduduk paling banyak di antara kabupaten/kota di DKI Jakarta, yakni 2.721.996 jiwa, sehingga ketika dibagi BPPd, kota ini mendapatkan 30 kursi. Oleh KPU DKI Jakarta ke-30 kursi itu dirancang menjadi tiga daerah pemilihan yang wilayahnya saling berhubungan: pertama, Kota Jakarta Timur-A meliputi Kecamatan Matraman, Pulogadung, dan Cakung menjadi DP DKI JAKARTA 4 (10 kursi); kedua, Kota Jakarta Timur-B meliputi Kecamatan Duren Sawit, Jatinegara, dan Kramat Jati menjadi DP DKI JAKARTA 5 (10 kursi), dan: ketiga, Kota Jakarta Timur-C meliputi Kecamatan Pasar Rebo, Makasar, Ciracas, dan Cipayung, menjadi DP DKI JAKARTA 6 (10 kursi).

Kota Jakarta Selatan memiliki penduduk 2.027.389 jiwa sehingga mendapatkan 22 kursi. Oleh KPU DKI Jakarta, Kota Jakarta Selatan dibelah menjadi dua wilayah yang saling berhubungan: pertama, Kota Jakarta Selatan-A terdiri dari Kecamatan Setiabudi, Kebayoran Lama, Cilandak, Kebayoran Baru, dan Pesanggrahan menjadi DP DKI JAKARTA 7 (10 kursi), dan: kedua, Kota Jakarta Selatan-B terdiri dari Kecamatan Tebet, Mampang Prapatan, Pasar Minggu, Pancoran, dan Jaga Karsa menjadi DP DKI JAKARTA 8 (12 kursi).

Kota Jakarta Barat yang berpenduduk 2.171.217 jiwa mendapatkan 24 kursi, sehingga mau tidak mau kota ini harus dibelah menjadi dua daerah pemilihan. Berbeda ketika membelah empat kota lainnya, dalam membelah Kota Jakarta Barat, KPU DKI Jakarta mengalami kesulitan: pertama, jika dibelah 2 daerah pemilihan berarti mencapai besaran maksimal, karena masing-masing berkursi 12 sehingga menuntut komposisi penduduk yang pas; kedua, bisa saja dibelah menjadi 3 daerah pemilihan, tetapi besarnya menjadi tidak seimbang jika dibandingkan dengan daerah pemilihan lain; ketiga, terdapat dua kecamatan sangat padat penduduk, yakni Kecamatan Tambora dan Taman Sari, yang letaknya bersebelahan tetapi menjadi bagian ujung dari Kota Jakarta Barat sekaligus menyusuk di antara wilayah Kota Jakarta Utara dan Jakarta Pusat.

Tanpa menyertakan dua kecamatan itu, Kota Jakarta Barat bisa dibelah dua: pertama, Kota Jakarta Barat-A terdiri dari Kecamatan Kembangan, Kebon Jeruk, Pal

Merah, Grogol, dan Petamburan, yang memiliki 9 kursi, dan; kedua, Jakarta Barat-B terdiri dari Kecamatan Kalideres dan Cengkareng, yang memiliki 9 kursi. Dengan pertimbangan integralitas dan kesinambungan wilayah, Kecamatan Tambora dan Taman Sari, mestinya bergabung dengan Kota Jakarta Barat-A. Tetapi jika itu dilakukan, maka jumlah kursi Kota Jakarta Barat-A menjadi 15 kursi, yang berarti melebihi batas maksimal 12 kursi. Sementara jika Kecamatan Tambora dan Taman Sari yang memiliki 6 kursi dijadikan satu menjadi Kota Jakarta Barat-C, maka terjadi ketidakseimbangan besaran kursi di antara daerah pemilihan lain.

Atas dilema tersebut KPU DKI Jakarta mengambil keputusan menggabungkan Tambora dengan Kota Jakarta Barat-B dan Taman Sari dengan Kota Jakarta Barat-A. Secara demikian masing-masing memiliki 12 kursi, sehingga memenuhi prinsip kesetaraan, keseimbangan dan pemilu proporsional. Namun penggabungan itu menjadikan Kota Jakarta Barat-A dan Kota Jakarta Barat-B menjadi daerah pemilihan yang tidak integral dan berkesinambungan. Sebagai bagian dari Kota Jakarta Barat-A, Kecamatan Taman Sari disela oleh Kecamatan Tambora, yang menjadi bagian dari Kota Jakarta Barat-B; sedangkan sebagai bagian dari Kota Jakarta Barat-B, Tambora disela oleh Kecamatan Petamburan yang menjadi bagian dari Kota Jakarta Barat-A.

Rancangan tersebut dipilih KPU DKI Jakarta dengan pertimbangan: pertama, batas-batas wilayah administrasi pemerintah dalam keseharian tidak dirasakan oleh penduduk kota Jakarta, karena mereka lebih dihubungkan oleh jalan

raya dan jaringan transportasi; kedua, tidak terdapat perbedaan kultur yang mencolok antara penduduk di satu wilayah administrasi yang satu dengan yang lain, sehingga keterputusan hubungan wilayah administrasi dalam daerah pemilihan, tidak menyulitkan penduduk maupun wakil untuk mengaggregasi kepentingan. Atas dua pertimbangan tersebut maka, Kota Jakarta Barat-A dirancang menjadi DP DKI JAKARTA 9 (12 kursi), dan Kota Jakarta Barat-B dirancang menjadi DP DKI JAKARTA 10 (12 kursi) juga.

Dengan demikian KPU DKI Jakarta dalam rancangannya, membagi 106 kursi ke 10 daerah pemilihan. Karena penduduk padat, lima kota masing-masing dibelah menjadi dua atau tiga daerah pemilihan, sementara satu kabupaten yang berpenduduk sedikit terpaksa digabungkan dengan salah satu belahan kota. Besaran daerah pemilihan relatif seimbang, yaitu 9, 10, dan 12. Memang ada satu daerah pemilihan yang tidak memenuhi prinsip integralitas dan kesinambungan wilayah, tetapi hal ini tidak terhindarkan demi pencapaian prinsip kesetaraan dan pemilu proporsional.

Tabel 5.2 memperlihatkan perbandingan daerah pemilihan DPRD DKI Jakarta pada Pemilu 2009 (lama) dengan daerah pemilihan DPRD DKI Jakarta yang dirancang KPU DKI untuk Pemilu 2014. Rancangan daerah pemilihan baru itulah yang diajukan ke KPU untuk dimintakan penetapan.

TABEL 5.2: RANCANGAN DAERAH PEMILIHAN DPRD DKI JAKARTA

DAERAH PEMILIHAN PEMILU 2009 (LAMA)	YANG TETAP DAN YANG BERUBAH	DAERAH PEMILIHAN PEMILU 2014 (BARU)
DP DKI JAKARTA 1 (16 kursi): Jakarta Utara dan Kepulauan Seribu	Nama berubah, wilayah berubah, kursi berubah	DP DKI JAKARTA 2 (9 kursi): Jakarta Utara A (Koja, Cilincing, Kelapa Gading) dan Kepulauan Seribu
	Baru	DP DKI 3 JAKARTA (9 kursi): Jakarta Utara B (Penjaringan, Tanjung Priok, Pademangan)
DP DKI JAKARTA 2 (10 kursi): Jakarta Pusat	Nama berubah, wilayah tetap, kursi tetap	DP DKI JAKARTA 1 (12 kursi): Jakarta Pusat
DP DKI JAKARTA 3 (29 kursi): Jakarta Timur	Nama berubah, wilayah berubah, kursi berubah	DP DKI 4 JAKARTA (10 kursi): Jakarta Timur A (Matraman, Pulogadung, Cakung)
	Baru	DP DKI JAKARTA 5 (10 kursi): Jakarta Timur B (Jatinegara, Kramatjati, Duren Sawit)
	Baru	DP DKI JAKARTA 6 (10 kursi): Jakarta Timur C (Pasar Rebo, Makasar, Ciracas, Cipayang)
DP DKI JAKARTA 4 (21 kursi): Jakarta Selatan	Nama berubah, wilayah berubah, kursi berubah	DP DKI JAKARTA 7 (10 kursi): Jakarta Selatan A (Setiabudi, Kebayoran Lama, Cilandak, Kebayoran Baru, Pesanggrahan)
	Baru	DP DKI JAKARTA 8 (12 kursi): Jakarta Selatan B (Tebet, Mampang Prapatan, Pasar Minggu, Pancoran, Jagakarsa)
DP DKI JAKARTA 5 (18 kursi): Jakarta Barat	Nama berubah, wilayah berubah, kursi berubah	DP DKI JAKARTA 9 (12 kursi): Jakarta Barat A (Kembangan, Kebon Jeruk, Pal Merah, Grogol, dan Petamburan, Taman Sari)
	Baru	DP DKI JAKARTA 10 (12 kursi): Jakarta Barat B (Kalideres dan Cengkareng, Tambora).
Jumlah Kursi: 94 Jumlah Daerah Pemilihan: 5		Jumlah Kursi: 106 Jumlah Daerah Pemilihan: 10

DPDR Provinsi Jawa Timur:¹⁹ Jawa Timur adalah provinsi yang memiliki penduduk terbesar kedua setelah

19 Berdasarkan diskusi terbatas, 25 Juni 2013, dilengkapi wawancara dengan Anggota KPU Jawa Timur Sayekti S, 25 Juni 2013.

Jawa Barat, tetapi memiliki kabupaten/kota terbanyak pertama mengungguli Jawa Barat. Menurut DAK2 2012 jumlah penduduk Jawa Timur mencapai 37.269.885 jiwa, yang tersebar di 38 kabupaten/kota. Berdasarkan UU No. 8/2012, jumlah penduduk itu sudah melampaui batas untuk mendapatkan kursi maksimal 100 kursi, sehingga jumlah kursi DPRD Jawa Timur tidak berubah dari pemilu sebelumnya. Dengan demikian BPPd Jawa Timur adalah 372.698.

Berdasarkan BPPd itu KPU Jawa Timur memulai menata ulang daerah pemilihan DPRD Jawa Timur. Karena jumlah kursi tidak berubah, maka bisa diperkirakan takkan terjadi banyak perubahan daerah pemilihan. Apalagi dari 11 daerah pemilihan, hanya ada satu daerah pemilihan yang berkursi 12 pada Pemilu 2009, sehingga kemungkinan terjadinya perubahan sangat kecil. Ini berbeda dengan DKI Jakarta yang hampir semua daerah pemilihannya berkursi lebih dari 12, sehingga mau tidak mau dilakukan penataan daerah pemilihan bersifat menyeluruh.

Setelah menghitung jumlah kursi setiap kabupaten/kota dan digabungkan-gabungkan kembali sesuai daerah pemilihan lama, KPU Jawa Timur hanya mendapati pergeseran jumlah kursi di dua daerah pemilihan. Pada Pemilu 2009, DP JAWA TIMUR 7 (10 kursi) terdiri dari Kabupaten Pacitan, Trenggalek, Ponorogo, Magetan, dan Ngawi, berkurang menjadi 9 kursi, mengingat penduduknya hanya 3.213.896. Sebaliknya, pada Pemilu 2009, DPP JAWA TIMUR 10 (6 kursi) yang terdiri dari Kabupaten Lamongan dan Gresik, bertambah menjadi 7 kursi karena penduduknya

mencapai 2.457.712. Pergeseran jumlah kursi ini semata-mata karena terjadi perbedaan perubahan jumlah penduduk yang signifikan di kedua daerah pemilihan tersebut.

TABEL 5.3: RANCANGAN DAERAH PEMILIHAN DPRD
PROVINSI JAWA TIMUR

DAERAH PEMILIHAN PEMILU 2009 (LAMA)	YANG TETAP DAN YANG BERUBAH	DAERAH PEMILIHAN PEMILU 2014 (BARU)
DP JAWA TIMUR 1 (12 kursi): Kota Surabaya, Sidoarjo	Nama tetap, wilayah tetap, kursi tetap	DP JAWA TIMUR 1 (12 kursi): Kota Surabaya, Sidoarjo
DP JAWA TIMUR 2 (8 kursi): Kota Pasuruan, Pasuruan, Kota Probolinggo, Probolinggo	Nama tetap, wilayah tetap, kursi tetap	DP JAWA TIMUR 2 (8 kursi): Kota Pasuruan, Pasuruan, Kota Probolinggo, Probolinggo
DP JAWA TIMUR 3 (8 kursi): Bondowoso, Banyuwangi, Situbondo	Nama tetap, wilayah tetap, kursi tetap	DP JAWA TIMUR 3, (8 kursi): Bondowoso, Banyuwangi, Situbondo
DP JAWA TIMUR 4 (9 kursi): Lumajang, Jember	Nama tetap, wilayah tetap, kursi tetap	DP JAWA TIMUR 4, (9 kursi): Lumajang, Jember
DP JAWA TIMUR 5 (9 kursi): Kota Malang, Malang, Kota Batu	Nama tetap, wilayah tetap, kursi tetap	DP JAWA TIMUR 5, (9 kursi): Kota Malang, Malang, Kota Batu
DP JAWA TIMUR 6 (11 kursi): Tulungagung, Kota Kediri, Kediri, Kota Blitar, Blitar	Nama tetap, wilayah tetap, kursi tetap	DP JAWA TIMUR 6 (11 kursi): Tulungagung, Kota Kediri, Kediri, Kota Blitar, Blitar
DP JAWA TIMUR 7(10 kursi): Pacitan, Ponorogo, Trenggalek, Magetan, Ngawi	Nama tetap, wilayah tetap, kursi berubah	DP JAWA TIMUR 7 (9 kursi): Pacitan, Ponorogo, Trenggalek, Magetan, Ngawi
DP JAWA TIMUR 8 (11 kursi): Jombang, Nganjuk, Kota Madiun, Madiun, Kota Mojokerto, Mojokerto	Nama tetap, wilayah tetap, kursi tetap	DP JAWA TIMUR 8 (11 kursi): Jombang, Nganjuk, Kota Madiun, Madiun, Mojokerto, Mojokerto
DP JAWA TIMUR 9 (6 kursi): Bojonegoro, Tuban	Nama tetap, wilayah tetap, kursi tetap	DP Jatim 9 (6 kursi): Bojonegoro, Tuban
DP JAWA TIMUR 10 (6 kursi): Lamongan, Gresik	Nama tetap, wilayah tetap, kursi berubah	DP JAWA TIMUR 10 (7 kursi): Lamongan, Gresik
DP JAWA TIMUR 11 (10 kursi): Bangkalan, Pamekasan, Sampang, Sumenep	Nama tetap, wilayah tetap, nama tetap	DP JAWA TIMUR 11 (10 kursi): Bangkalan, Pamekasan, Sampang, Sumenep
Jumlah Kursi: 100 Jumlah Daerah Pemilihan: 11		Jumlah Kursi: 100 Jumlah Daerah Pemilihan: 11

Selengkapnya, Tabel 5.3 menunjukkan tidak adanya perubahan signifikan antara daerah pemilihan lama (Pemilu 2009) dengan daerah pemilihan baru (Pemilu 2014) DPRD Jawa Timur, kecuali pergeseran kursi di DP JAWA TIMUR 7 (9 kursi) dan DP JAWA TIMUR 10 (7 kursi). Rancangan perubahan daerah pemilihan inilah yang diajukan KPU Jawa Timur kepada KPU untuk dimintakan pengesahan.

DPRD Provinsi Nusa Tenggara Timur:²⁰ Menurut DAK2 2012, Provinsi Nusa Tenggara Timur memiliki pertumbuhan penduduk signifikan dalam lima tahun terakhir. Jumlah penduduknya kini mencapai 5.343.902 jiwa, sehingga berdasar UU No. 8/2012 jumlah penduduk itu menambah kursi DPRD provinsi, dari 55 menjadi 65. Dengan BPPd 82.213, penambahan kursi itu berpotensi mengubah peta daerah pemilihan. Faktor lain adalah pada daerah pemilihan lama (Pemilu 2009) terdapat daerah pemilihan berkursi besar, 11 atau 12 kursi, sedangkan kini juga terdapat daerah pemekaran.

Dalam membentuk daerah pemilihan baru KPU Nusa Tenggara Timur harus tetap berpegang pada prinsip kohesivitas penduduk, di mana provinsi itu memiliki tiga etnis dominan: Timor, Sumba, dan Flores. Ketiganya harus dijaga kohesivitasnya, dan dalam hal ini tidak terlalu sulit buat KPU Nusa Tenggara Timur karena mereka tinggal dalam satu kawasan. Pembentukan daerah pemilihan DPRD Nusa Tenggara Timur lama (Pemilu 2009) juga

20 Berdasarkan diskusi terbatas di Kupang, 24 Juni 2013.

mempertimbangkan masalah ini, sehingga perubahan-perubahan yang bisa dilakukan saat ini sifatnya terbatas. Bandingkan dengan pembentukan daerah pemilihan DPRA Aceh lama (Pemilu 2009) yang mengabaikan prinsip ini sehingga KPI Aceh harus melakukan perubahan daerah pemilihan secara lebih radikal.

Etnis Timor yang tinggal di Pulau Timor tersebar di 7 kabupaten/kota: Kabupaten Belu, Timor Tengah Utara, Timor Tengah Selatan, Kupang, Kota Kupang, Rotendao, dan kabupaten baru hasil pemekaran, Sabu Raijua. Pada Pemilu 2009, Kota Kupang, Kupang dan Rotendao (termasuk di dalamnya Sabu Raijua sebelum dimekarkan) menjadi satu daerah pemilihan, DP NUSA TENGGARA TIMUR 1 (10 kursi). Karena pertambahan penduduk yang pesat, Kota Kupang dibuat menjadi daerah pemilihan tersendiri, yaitu DP NUSA TENGGARA TIMUR 1 (6 kursi). Sedangkan Kabupaten Kupang, Rotendao, dan Sabu Raijua menjadi DP NUSA TENGGARA TIMUR 2 (7 kursi).

Perubahan signifikan hanya terjadi di situ. Nama-nama daerah pemilihan memang berubah untuk disesuaikan dengan cara penamaan daerah pemilihan sebagaimana diatur dalam PKPU No. 5/2013. Demikian juga dengan jumlah kursi menyesuaikan dengan penambahan jumlah kursi DPRD provinsi. Namun peta wilayah daerah pemilihan tidak berubah. Sebagaimana tampak pada Tabel 5.4, KPU Nusa Tenggara Timur merancang daerah pemilihan DPRD Nusa Tenggara Timur menjadi 8 daerah pemilihan, dari semula 7 daerah pemilihan.

TABEL 5.4: RANCANGAN DAERAH PEMILIHAN DPRD PROVINSI NUSA TENGGARA TIMUR

DAERAH PEMILIHAN PEMILU 2009 (LAMA)	YANG TETAP DAN YANG BERUBAH	DAERAH PEMILIHAN PEMILU 2014 (BARU)
DP NUSA TENGGARA TIMUR 1 (10 kursi): Kota Kupang, Kupang, Rotendao	Nama tetap, wilayah berubah, kursi berubah	DP NUSA TENGGARA TIMUR 1 (6 kursi): Kota Kupang
	Nama berubah, wilayah berubah, kursi berubah	DP NUSA TENGGARA TIMUR 2 (7 kursi): Kupang, Rotendao, Sabu Raijua
DP NUSA TENGGARA TIMUR 2 (7 kursi): Timor Tengah Utara, Belu	Nama berubah, wilayah tetap, kursi berubah	DP NUSA TENGGARA TIMUR 7 (8 kursi): Timor Tengah Utara, Belu
DP NUSA TENGGARA TIMUR 3 (5 kursi): Timor Tengah Selatan	Nama berubah, wilayah tetap, kursi berubah	DP NUSA TENGGARA TIMUR 8 (6 kursi): Timor Tengah Selatan
DP NUSA TENGGARA TIMUR 4 (8 kursi): Sumba Barat, Sumba Barat Daya, Sumba Tengah, Sumba Timur	Nama berubah, wilayah tetap, kursi berubah	DP NUSA TENGGARA TIMUR 3 (10 kursi): Sumba Barat, Sumba Barat Daya, Sumba Tengah, Sumba Timur
DP NUSA TENGGARA TIMUR 5 (9 kursi): Manggarai Barat, Manggarai, Manggarai Timur	Nama berubah, wilayah tetap, kursi berubah	DP NUSA TENGGARA TIMUR 4 (10 kursi): Manggarai, Manggarai Barat, Manggarai Timur
DP NUSA TENGGARA TIMUR 6 (10 kursi): Ngada, Nageko, Ende, Sikka	Nama berubah, wilayah tetap, kursi berubah	DP NUSA TENGGARA TIMUR 5 (11 kursi): Ngada, Nageko, Ende, Sikka
DP NUSA TENGGARA TIMUR 7 (6 kursi): Flores Timur, Lembata, Alor	Nama berubah, wilayah tetap, kursi berubah	DP NUSA TENGGARA TIMUR 6 (7 kursi): Flores Timur, Lembata, Alor
Jumlah Kursi: 55 Jumlah Daerah Pemilihan: 7		Jumlah Kursi: 65 Jumlah Daerah Pemilihan: 8

DPRD Provinsi Kalimantan Timur:²¹ DAK2 2012 mencatat jumlah penduduk Provinsi Kalimantan Timur mencapai 4.154.954 jiwa. Dengan jumlah penduduk itu,

21 Berdasarkan diskusi terbatas 15 Juli 2013 dan dilengkapi wawancara dengan Anggota KPU Kalimantan Timur Andi Sunandar, 10 Juli 2013.

berdasar UU No. 8/2012 Kalimantan Timur memiliki 55 kursi DPRD provinsi, sehingga BPPd-nya 75.554. Jumlah kursi ini tidak berubah dari pemilu sebelumnya. Meskipun jumlah kursi DPRD provinsi tetap, KPU Kalimantan Timur harus menata kembali daerah pemilihan.

Penataan daerah pemilihan ini mendapat perhatian masyarakat karena tiga alasan: pertama, pada pemilu sebelumnya ada beberapa daerah pemilihan berkursi 12 yang kini mengalami pertumbuhan penduduk signifikan, sehingga harus dilakukan pembelahan; kedua, KPU Kalimantan Timur menerima keluhan masyarakat, bahwa daerah pemilihan pemilu sebelumnya tidak mempertimbangkan isu etnis, atau mengabaikan prinsip kohesivitas, dan; ketiga, Kalimantan Timur mengalami pemekaran dengan munculnya Provinsi Kalimantan Utara, sehingga mau tidak mau penataan daerah pemilihan akan berpengaruh terhadap perubahan jumlah kursi di daerah pemilihan induk pascapemilu.

Pertambahan penduduk signifikan terjadi di Kota Balikpapan. Pada Pemilu 2009 kota ini bersama Paser, Panajam dan Paser Utara bergabung dalam DP KALIMANTAN TIMUR 2 (12 kursi). Kini, dengan jumlah penduduk mencapai 979.857 jiwa jika dibagi BPPd 75.554, jumlah kursi di daerah pemilihan itu bertambah menjadi 13, sehingga KPU Kalimantan Timur harus membelahnya menjadi dua daerah pemilihan: pertama, DP KALIMANTAN TIMUR 2 (7 kursi) khusus untuk Kota Balikpapan, lalu; kedua, DP KALIMANTAN TIMUR 3 (6 kursi) meliputi Kabupaten Paser, Panajam, dan Paser Utara.

KPU Kalimantan Timur mendapat tuntutan keras dari warga Kutai Barat, agar Kutai Barat dilepaskan dari Kutai Kartanegara untuk menjadi daerah pemilihan tersendiri. Tuntutan ini masuk akal, karena secara etnis Kutai Barat dihuni oleh orang Dayak, sementara Kutai Kartanegara dihuni oleh orang Banjar. Karena pemilih Kutai Kartanegara jumlahnya lebih banyak daripada Kutai Barat, maka warga Kutai Barat merasa tidak punya wakil di DPRD provinsi. KPU Kalimantan Timur memahami tuntutan tersebut, tetapi mereka terbentur peraturan. Jumlah penduduk Kutai Barat yang hanya 172.235 jiwa ternyata tidak sampai mendapatkan 3 kursi sehingga tidak bisa berdiri sendiri. Oleh karena itu KPU Kalimantan Timur tetap menyatukan Kutai Barat dan Kutai Kartanegara dalam satu daerah pemilihan, yaitu DP KALIMANTAN TIMUR 4 (12).

Sedangkan untuk mengantisipasi pemekaran Provinsi Kalimantan Utara, KPU Kalimantan Timur tidak menghadapi masalah, karena lima daerah yang dimekarkan menjadi Kalimantan Utara itu bisa tetap dalam satu daerah pemilihan tersendiri. Kelima daerah berpenduduk 606.105 itu adalah Kota Tarakan, Bulungan, Malinau, Tana Tidung, dan Nunukan yang dihimpun dalam DP KALIMANTAN TIMUR 6 (8 kursi). Masalah yang akan muncul nanti jika Kalimantan Utara benar-benar lepas dari Kalimantan Timur, adalah bagaimana membagi 8 kursi tersebut ke daerah pemilihan lain di provinsi induk.

Dengan demikian, seperti tampak pada Tabel 5.5, KPU Kalimantan Timur merancang daerah pemilihan DPRD Kalimantan Timur menjadi 6 daerah pemilihan, dari

yang semula 5 daerah pemilihan. Penambahan 1 daerah pemilihan merupakan pemilihan DP KALIMANTAN TIMUR 2 (lama) menjadi DP KALIMANTAN TIMUR 2 (7 kursi) dan DP KALIMANTAN TIMUR 3 (6 kursi) sebagai akibat pertambahan penduduk di Kota Balikpapan. Daerah pemilihan lain wilayah tetap dengan nama berubah, kecuali DP KALIMANTAN TIMUR 1 (11 kursi).

TABEL 5.5: RANCANGAN DAERAH PEMILIHAN DPRD PROVINSI KALIMANTAN TIMUR

DAERAH PEMILIHAN PEMILU 2009 (LAMA)	YANG TETAP DAN YANG BERUBAH	DAERAH PEMILIHAN PEMILU 2014 (BARU)
DP KALIMANTAN TIMUR 1 (11 kursi): Kota Samarinda	Nama tetap, wilayah tetap, kursi tetap	DP KALIMANTAN TIMUR 1 (11 kursi): Kota Samarinda
DP KALIMANTAN TIMUR 2 (14 kursi): Kota Balikpapan, Paser, Panajam, Paser Utara	Nama tetap, wilayah berubah, kursi berubah	DP KALIMANTAN TIMUR 2 (7 kursi): Kota Balikpapan
	Baru	DP KALIMANTAN TIMUR 3 (6 kursi): Paser, Penajam, Paser Utara
DP KALIMANTAN TIMUR 3 (12 kursi): Kutai Kartanegara, Kutai Barat	Nama berubah, wilayah tetap, kursi tetap	DP KALIMANTAN TIMUR 4 (12 kursi): Kutai Kartanegara, Kutai Barat
DP KALIMANTAN TIMUR 4 (9 kursi): Berau, Kutai Timur, Kota Bontang	Nama berubah, wilayah tetap, kursi berubah	DP KALIMANTAN TIMUR 5 (11 kursi): Berau, Kutai Timur, Kota Bontang
DP KALIMANTAN TIMUR 5 (9 kursi): Bulungan, Nunukan, Malinau, Tana Tidung, Kota Tarakan	Nama berubah, wilayah tetap, kursi berubah	DP KALIMANTAN TIMUR 6 (8 kursi): Bulungan, Nunukan, Malinau, Tana Tidung, Kota Tarakan
Jumlah Kursi: 55 Jumlah Daerah Pemilihan: 5		Jumlah Kursi: 55 Jumlah Daerah Pemilihan: 6

DPRD Provinsi Sulawesi Selatan:²² Menurut DAK2 2012 jumlah penduduk Provinsi Sulawesi Selatan adalah 9.368.107 jiwa. Inilah provinsi terpadat di Indonesia Timur, yang berdasar UU No. 8/2012 memiliki 85 kursi DPRD provinsi, sehingga BPPd-nya 110.213. Jumlah kursi DPRD Sulawesi Selatan itu bertambah 10 dari pemilu sebelumnya, 75.

Penambahan kursi ini memastikan KPU Sulawesi Selatan harus mengubah daerah pemilihan, apalagi pada pemilu sebelumnya beberapa daerah pemilihan sudah berkursi 12. Selain itu, menata ulang daerah pemilihan DPRD provinsi harus dilakukan karena pertambahan penduduk dalam kurun lima tahun terakhir tidak merata, pembagian kursi di daerah pemilihan pemilu sebelumnya mengabaikan prinsip kesetaraan, dan tuntutan etnis di wilayah tertentu untuk membentuk daerah pemilihan tersendiri.

Pada Pemilu 2009, Kota Makassar menjadi daerah pemilihan tersendiri, yakni DP SULAWESI SELATAN 1 (12 kursi). Jumlah kursi ini sesungguhnya tidak setara dengan jumlah penduduk. Dengan jumlah penduduk 1.612.413 jiwa dan BPPd 110.213, Kota Makassar mestinya memiliki 15 kursi. Oleh karena itu Kota Makassar kemudian dibelah menjadi dua daerah pemilihan: pertama, DP SULAWESI SELATAN 1 (9 kursi) mencakup Kota Makassar A yang terdiri dari Kecamatan Masirsa, Mamajang, Makassar, Ujung Pandang, Wajo, Bontoala, Tallo, Ujung Tanah, Tamalete, dan Roppocini, serta; kedua, DP SULAWESI SELATAN 2 (6

22 Berdasarkan diskusi terbatas 17 Juli 2013, dan dilengkapi wawancara dengan Anggota KPU Sulawesi, Selatan Nusrah Aziz, 10 Juli 2013.

kursi) mencakup Kota Makassar B yang terdiri Kecamatan Panakukang, Biringkanaya, Manggala, dan Tamalanrea.

Atas pertimbangan prinsip kesetaraan dan kohesivitas penduduk, KPU Sulawesi Selatan mengubah peta daerah pemilihan di ujung selatan pulau, yang dikenal sebagai tempat tinggal etnis Makassar. Pada Pemilu 2009, DP SULAWESI SELATAN 2 (11 kursi) meliputi Jeneponto, Takalar, dan Gowa, sedang DP SULAWESI SELATAN 3 (9 kursi) meliputi Bantaeng, Selayar, Bulukumba, dan Sinjai. Dua daerah pemilihan itu, kini dipecah menjadi tiga, yaitu: DP SULAWESI SELATAN 3 (9 kursi) mencakup Gowa dan Takalar, DP SULAWESI SELATAN 4 (7 kursi) mencakup Bantaeng, Selayar, dan Jeneponto, serta DP SULAWESI SELATAN 3 (6 kursi) mencakup Bulukumba dan Sinjai.

Perubahan signifikan juga terjadi pada DP SULAWESI SELATAN 5 yang pada Pemilu 2009 memiliki 12 kursi. Jika dibandingkan dengan BPPd 110.213, jumlah penduduk di daerah pemilihan ini bertambah signifikan sehingga mestinya mendapatkan 14 kursi. Oleh karena itu daerah pemilihan ini dipecah menjadi dua menjadi DP SULAWESI SELATAN 7 (7 kursi) khusus untuk Bone dan DP SULAWESI SELATAN 8 (7 kursi) meliputi Soppeng dan Wajo.

Selanjutnya warga Tana Toraja yang dulu bergabung dalam DP SULAWESI SELATAN 5 (12) bersama Sidrap, Pinrang dan Enrekang, menuntut memiliki daerah pemilihan sendiri agar memiliki jaminan punya wakil di DPRD. Selain karena perbedaan etnis dan agama dengan tiga warga kabupaten lain, Tana Toraja juga sudah dimekarkan menjadi Toraja Utara. KPU Sulawesi Selatan memenuhi

tuntutan ini sehingga daerah pemilihan tersebut dibagi dua: DP SULAWESI SELATAN 9 (9 kursi) mencakup Sidarap, Pinrang, dan Enrekang, dan DP SULAWESI SELATAN 10 (5 kursi) mencakup Tana Toraja dan Toraja Utara.

Dengan demikian, sebagaimana tampak pada Tabel 5.5 dari 7 daerah pemilihan lama, hanya dua daerah pemilihan yang tidak mengalami perubahan berarti, yaitu: pertama, DP SULAWESI SELATAN 4 (9 kursi) yang meliputi Maros, Pankep, Barru, dan Pare-pare mengalami perubahan nama menjadi DP SULAWESI SELATAN 6, dengan wilayah dan jumlah kursi tidak berubah; kedua, DP SULAWESI SELATAN 7 (10 kursi) yang mencakup Kota Palopo, Luwu, Luwu Timur, dan Luwu Utara yang berubah nama menjadi DP SULAWESI SELATAN 10 dengan 11 kursi.

Inilah rencana perubahan daerah pemilihan DPRD Sulawesi Selatan yang diajukan KPU Sulawesi Selatan ke KPU untuk diminta pengesahan.

TABEL 5.6: RANCANGAN DAERAH PEMILIHAN DPRD PROVINSI SULAWESI SELATAN

DAERAH PEMILIHAN PEMILU 2009 (LAMA)	YANG TETAP DAN YANG BERUBAH	DAERAH PEMILIHAN PEMILU 2014 (BARU)
DP SULAWESI SELATAN 1 (12 kursi) : Kota Makassar	Nama tetap, wilayah berubah, kursi berubah	DP SULAWESI SELATAN 1 (9 kursi): Kota Makassar A
	Baru	DP SULAWESI SELATAN 2 (6 kursi): Kota Makassar B
DP SULAWESI SELATAN 2 (11 Kursi) : Jenepono, Takalar, Gowa	Nama berubah, wilayah berubah, kursi berubah	DP SULAWESI SELATAN 3 (9 Kursi) : Gowa, Takalar
DP SULAWESI SELATAN 3 (9 Kursi) : Bantaeng, Selayar, Bulukumba, Sinjai	Nama berubah, wilayah berubah, kursi berubah	DP SULAWESI SELATAN 4 (7 Kursi) : Bantaeng, Selayar, Jenepono

DAERAH PEMILIHAN PEMILU 2009 (LAMA)	YANG TETAP DAN YANG BERUBAH	DAERAH PEMILIHAN PEMILU 2014 (BARU)
	Nama berubah, wilayah berubah, kursi berubah	DP SULAWESI SELATAN 5 (6 kursi): Bulukumba, Sinjai
DP SULAWESI SELATAN 4 (9 Kursi) : Maros, Pangkep, Barru, Pare-pare	Nama berubah, wilayah tetap, kursi tetap	DP SULAWESI SELATAN 6 (9 Kursi) : Maros, Pangkep, Barru, Pare-pare
DP SULAWESI SELATAN 5 (12 Kursi) : Bone, Soppeng, Wajo	Nama berubah, wilayah berubah, kursi berubah	DP Sulsel 7 (7 Kursi) : Bone
	Baru	DP SULAWESI SELATAN 8 (7 kursi): Soppeng, Wajo
DP SULAWESI SELATAN 6 (12 Kursi) : Sidrap, Pinrang, Enrekang, Tana Toraja	Nama berubah, wilayah berubah, kursi berubah	DP SULAWESI SELATAN 9 (9 Kursi) : Sidrap, Pinrang, Enrekang
	Baru	DP SULAWESI SELATAN 10 (5 kursi): Tana Toraja, Toraja Utara
DP SULAWESI SELATAN 7 (10 Kursi) : Kota Palopo, Luwu, Luwu Utara, Luwu Timur	Wilayah tetap, kursi berubah, nama berubah	DP SULAWESI SELATAN 11 (11 kursi): Kota Palopo, Luwu, Luwu Timur, Luwu Utara
Jumlah Kursi: 75 Jumlah Daerah Pemilihan: 7		Jumlah Kursi: 85 Jumlah Daerah Pemilihan: 7

C. PERANCANGAN DAERAH PEMILIHAN DPRD KABUPATEN/KOTA

DPRK Kota Banda Aceh:²³ Sebagai ibukota Provinsi Aceh, Kota Banda Aceh memiliki penduduk paling banyak di antara 5 kota yang ada di provinsi tersebut. Berdasarkan DAK2 2012, Banda Aceh memiliki 255.243 penduduk yang tersebar di 9 kecamatan. Jika dibandingkan dengan lima tahun lalu, jumlah penduduk Banda Aceh bertambah. Namun demikian hal ini tidak menambah jumlah kursi

23 Berdasarkan diskusi terbatas, 10 Juni 2013, dilengkapi wawancara dengan Anggota KIP Prov Aceh Ilham Syahputra, 20 Juni 2013.

parlemen. Jumlah kursi DPRK Banda Aceh tetap 30, sehingga BPPd-nya adalah 8.508.

Karena jumlah kursi tidak berubah, maka KIP Banda Aceh tidak mengalami kesulitan dalam menata kembali daerah pemilihan. Apalagi daerah pemilihan yang ada (Pemilu 2009) berkursi 7 ke bawah, sehingga seandainya pun terjadi penambahan kursi di daerah pemilihan, penambahan itu tidak sampai memecah atau mengubah wilayah daerah pemilihan.

Hanya saja karena pembentukan daerah pemilihan sebelumnya tidak benar-benar menerapkan prinsip kesetaraan, maka kali ini KIP Banda Aceh harus menghitung ulang jumlah kursi pada setiap daerah pemilihan berdasarkan BPPd. Dalam hal ini dua daerah pemilihan pada Pemilu 2009 kursinya berkurang: pertama, DP KOTA BANDA ACEH 1 (6 kursi) yang terdiri dari Kecamatan Meuraxa dan Kutaraja, kini tinggal memiliki 4 kursi, dan; kedua, DP KOTA BANDA ACEH 2 (7 kursi) yang tidak lain adalah Kecamatan Kuta Alam, kini berkurang menjadi 6 kursi.

Akibat pengurangan kursi tersebut, tiga daerah pemilihan lain kursinya bertambah: pertama, DP KOTA BANDA ACEH 3 (7 kursi), yang terdiri dari Kecamatan Syiah Kuala dan Ulee Kareng, dari semula 6 kursi; kedua, DP KOTA BANDA ACEH 2 (7 kursi), yang terdiri dari Kecamatan Baiturrahman dan Lueng Bata, dari semula 6 kursi, dan; ketiga, DP KOTA BANDA ACEH 4 (6 kursi), yang terdiri dari Kecamatan Jaya Baru dan Bandaraya, dari semula berkursi 5 kursi.

Sekali lagi, perubahan jumlah kursi lima daerah

pemilihan tersebut semata-mata demi mengembalikan prinsip kesetaraan sebagai prinsip pertama dalam pembentukan daerah pemilihan. Penerapan prinsip ini memang merugikan penduduk di dua daerah pemilihan yang dikurangi kursinya. Namun hal itu tidak menjadi masalah karena pengurangan itu dilakukan demi mengembalikan hak-hak penduduk di tiga daerah pemilihan lainnya, yakni hak untuk mendapatkan kursi perwakilan yang setara dengan penduduk di daerah pemilihan lain. Perubahan ini juga bisa diterima partai politik dan masyarakat, terbukti rancangan penataan daerah pemilihan yang disusun oleh KIP Banda Aceh tidak mendatangkan protes.

TABEL 5.7: RANCANGAN DAERAH PEMILIHAN DPRK KOTA BANDA ACEH

DAERAH PEMILIHANPEMILU 2009 (LAMA)	YANG TETAP DAN YANG BERUBAH	DAERAH PEMILIHANPEMILU 2014 (BARU)
DP KOTA BANDA ACEH 1 (6 kursi): Meuraxa dan Kuta Raja	Nama tetap, wilayah tetap, kursi berubah	DP KOTA BANDA ACEH 1 (4 kursi): Meuraxa dan Kuta Raja
DP KOTA BANDA ACEH 2 (7 kursi): Kuta Alam	Nama tetap, wilayah tetap, kursi berubah	DP KOTA BANDA ACEH 2 (6 kursi): Kuta Alam
DP KOTA BANDA ACEH 3 (6 kursi): Syiah Kuala, Ulee Kareng	Nama tetap, wilayah tetap, kursi berubah	DP KOTA BANDA ACEH 3 (7 kursi): Syiah Kuala, Ulee Kareng
DP KOTA BANDA ACEH 4 (6 kursi): Lueng Bata, Baiturrahman	Nama tetap, wilayah tetap, kursi berubah	DP KOTA BANDA ACEH 4 (7 kursi): Lueng Bata, Baiturrahman
DP KOTA BANDA ACEH 5 (5 kursi): Jaya Baru, Banda Raya	Nama tetap, wilayah tetap, kursi berubah	DP KOTA BANDA ACEH 5 (6 kursi): Jaya Baru, Banda Raya
Jumlah kursi: 30 Jumlah daerah pemilihan: 5		Jumlah kursi: 30 Jumlah daerah pemilihan: 5

DPRK Kabupaten Aceh Besar:²⁴ Kabupaten Aceh Besar terletak di ujung utara Pulau Sumatera. Kabupaten ini memiliki beberapa pulau dan dua per tiga wilayahnya

24 Berdasarkan diskusi terbatas 10 Juni 2013.

dikelilingi oleh laut. Sebagaimana daerah-daerah lain, wilayah pantai berpenduduk padat, sementara pegunungan berpenduduk jarang. Namun berbeda dengan daerah-daerah lain, ibukota Kabupaten terletak di pegunungan, yakni di Kota Jantho.

Kabupaten Aceh Besar yang terdiri dari 20 kecamatan, menurut DAK2 2012 memiliki 375.494 penduduk. Atas dasar penduduk tersebut, jumlah kursi DPRK adalah 35, tidak berubah dari pemilu sebelumnya. Dengan demikian BPPd-nya adalah 10.728 jiwa.

TABEL 5.8: RANCANGAN DAERAH PEMILIHAN DPRD ACEH BESAR

DAERAH PEMILIHAN PEMILU 2009 (LAMA)	YANG TETAP DAN YANG BERUBAH	DAERAH PEMILIHAN PEMILU 2014 (BARU)
DP ACEH BESAR 1 (7 kursi): Indrapuri, Kota Cot Gile, Kota Jantho, Lembah Seulawah, Seulimeum	Nama tetap, wilayah tetap, kursi tetap	DP ACEH BESAR 1 (7 kursi): Indrapuri, Kota Cot Gile, Kota Jantho, Lembah Seulawah, Seulimeum
DP ACEH BESAR 2 (5 kursi): Leupung, Lhoknga, Lhoong, Peukan Bada, Pulo Aceh	Nama tetap, wilayah tetap, kursi tetap	DP ACEH BESAR 2 (5 kursi): Leupung, Lhoknga, Lhoong, Peukan Bada, Pulo Aceh
DP ACEH BESAR 3 (6 kursi): Darul Imarah, Daruh Kamal, Simpang Tiga	Nama tetap, wilayah tetap, kursi tetap	DP ACEH BESAR 3 (6 kursi): Darul Imarah, Daruh Kamal, Simpang Tiga
DP ACEH BESAR 4 (7 kursi): Kuta Malaka, Blang Bintang, Montasik, Ingin Jaya, Suka Makmur	Nama tetap, wilayah tetap, kursi tetap	DP ACEH BESAR 4 Aceh (7 kursi): Kuta Malaka, Blang Bintang, Montasik, Ingin Jaya, Suka Makmur
DP ACEH BESAR 5 (10 kursi): Darussalam, Kuta Baro, Krueng Barona Jaya, Baitussalam, Mesjid Raya	Nama tetap, wilayah tetap, kursi tetap	DP ACEH BESAR 5 (10 kursi): Darussalam, Kuta Baro, Krueng Barona Jaya, Baitussalam, Mesjid Raya
Jumlah kursi: 35 Jumlah daerah pemilihan: 5		Jumlah kursi: 35 Jumlah daerah pemilihan: 5

Karena jumlah kursi parlemen tidak berubah, KIP Aceh Besar juga tidak menata ulang daerah pemilihan. Jumlah

kursi di masing-masing daerah pemilihan juga sama seperti pemilu sebelumnya. Dengan demikian, sebagaimana tampak pada Tabel 5.4, KIP Aceh Besar sama sekali tidak mengubah daerah pemilihan yang ada.

DPRD Kota Surabaya:²⁵ Surabaya adalah kota terbesar kedua di Indonesia setelah Jakarta. DAK2 2012 mencatat, Surabaya memiliki 2.719.859 jiwa, yang tersebar di 31 kecamatan. Sebagai kota yang jumlah penduduknya melampaui 1 juta, jumlah kursi DPRD Kota Surabaya sudah sampai batas maksimal dan tidak berubah, yakni 50 kursi. Karena jumlah kursi tidak berubah, mestinya peta daerah pemilihan juga tidak berubah. Namun karena penambahan penduduk di setiap kecamatan tidak merata, perubahan daerah pemilihan juga tidak terhindarkan, baik menyangkut wilayah maupun kursi.

Dari 5 daerah pemilihan yang berlaku pada Pemilu 2009, 1 daerah pemilihan tidak berubah sama sekali, yakni DP KOTA SURABAYA 1 (11) yang meliputi Kecamatan Bubutan, Genteng, Gubeng, Krembangan, Simokerto, dan Tegalsari. Sedang 4 daerah pemilihan lain mengalami perubahan wilayah maupun kursi.

DP KOTA SURABAYA 2 (11 kursi) tidak mengalami perubahan kursi, tetapi cakupan wilayahnya berubah. Pemilu 2009 daerah pemilihan ini terdiri dari Kecamatan Kenjeren, Pabean Cantikan, Semampir, Tambaksari, dan

25 Berdasarkan diskusi terbatas 25 Juli 2013, dilengkapi wawancara dengan Anggota KPU Surabaya Rubiyana Arifin, 19 Juli 2013.

MENETAPKAN ARENA PEREBUTAN KURSI DPRD

Bulak. Pada Pemilu 2014, KPU Kota Surabaya mengeluarkan Bulak untuk disatukan dengan DP KOTA SURABAYA 3 (8 kursi) bersama Gunung Anyar, Mulyorejo, Rungkut, Sukolilo, Tenggilis Mejoyo, dan Wonocolo.

TABEL 5.9: RANCANGAN DAERAH PEMILIHAN DPRD KOTA SURABAYA

DAERAH PEMILIHAN PEMILU 2009 (LAMA)	YANG BERUBAH DAN YANG TETAP	DAERAH PEMILIHAN PEMILU 2014 (BARU)
DP KOTA SURABAYA 1 (11 kursi): Bubutan, Genteng, Gubeng, Krembangan, Simokerto, Tegalsari	Nama tetap, wilayah tetap, kursi tetap	DP KOTA SURABAYA 1 (11 kursi): Bubutan, Genteng, Gubeng Krembangan, Simokerto, Tegalsari
DP KOTA SURABAYA 2 (11 kursi): Kenjeran, Pabean Cantikan, Semampir, Tambaksari, Bulak	Nama tetap, wilayah berubah, kursi tetap	DP KOTA SURABAYA 2 (11 kursi): Kenjeran, Pabean Cantikan, Semampir, Tambaksari
DP KOTA SURABAYA 3 (8 kursi): Gunung Anyar, Mulyorejo, Rungkut, Sukolilo, Tenggilis Mejoyo	Nama tetap, wilayah berubah, kursi berubah	DP KOTA SURABAYA 3 (9 kursi): Gunung Anyar, Mulyorejo, Rungkut, Sukolilo, Tenggilis Mejoyo, Wanocolo, Bulak
DP KOTA SURABAYA 4 (11 kursi): Gayungan, Jambangan, Sawahan, Wonokromo, Wonocolo, Dukuh Pakis, Wiyung	Nama tetap, wilayah berubah, kursi berubah	DP KOTA SURABAYA 4 (10 kursi): Gayungan, Jambangan, Sawahan, Sukomanunggal, Wonokromo
DP KOTA SURABAYA 5 (9 kursi): Asem Rowo, Benowo, Karangpilang, Lakarsantri, Pakal, Sambikerep, Tendes, Sukamanunggal	Nama tetap, wilayah berubah, kursi tetap	DP KOTA SURABAYA 5 (9 kursi): Asem Rowo, Benowo, Dukuh Pakis, Karangpilang, Lakarsantri, Pakal, Sambikerep, Tendes, Wiyung
Jumlah Kursi: 50 Jumlah Daerah Pemilihan: 5		Jumlah Kursi: 50 Jumlah Daerah Pemilihan: 5

Kecamatan Wonocolo sendiri, pada Pemilu 2009 masuk dalam DP KOTA SURABAYA 4 (11 kursi) bersama Gayungan, Jambangan, Sawahan, Wonokromo, Dukuh Pakis, dan Wiyung. Namun pada Pemilu 2014, cakupan wilayah daerah pemilihan ini diperkecil lagi dengan mengeluarkan Dukuh Pakis dan Wiyung untuk disatukan ke DP KOTA SURABAYA 5 (9 kursi). Kini DP KOTA SURABAYA 4 (10) kursi meliputi hanya lima kecamatan: Gayungan, Jambangan, Sawahan,

Sukomanunggal dan Wonokromo. Sedangkan DP KOTA SURABAYA 5 (9 kursi) tidak berubah kursinya, tetapi bertambah wilayahnya karena meliputi 9 kecamatan: Asem Rowo, Benowo, Dukuh Pakis, Karangpilang, Lakarsantri, Pakal, Sambikerep, Tandes, Wiyung.

Dalam menata kembali daerah pemilihan tersebut, KPU Kota Surabaya benar-benar menempatkan prinsip kesetaraan sebagai tolok ukur pertama untuk menyusun daerah pemilihan baru, sehingga meskipun jumlah kursi DPRD dan jumlah daerah pemilihan tidak berubah, tetapi terdapat perubahan wilayah dan kursi di empat daerah pemilihan.

DPRD Kabupaten Sidoarjo:²⁶ Sejak lumpur panas lapindo menyembur ke permukaan bumi pada akhir 2006, Kabupaten Sidoarjo dalam sorotan media nasional. Tentu saja semburan lumpur yang menimbulkan berbagai masalah politik dan ekonomi dalam skala nasional, juga berdampak terhadap kehidupan sehari-hari warga korban. Lumpur panas itu telah menyalakan 4 desa di Kecamatan Porong dan Tanggulangin, sehingga jumlah desa di Kabupaten Sidoarjo berkurang dari 353 menjadi 349 desa.

Lenyapnya 4 desa tersebut mengubah kondisi geografis dan demografis Sidoarjo. Sidoarjo kini memiliki danau dan tanggul besar yang menyangganya, yang menyebabkan perpindahan penduduk besar-besaran ke kawasan yang tidak terimbas lumpur lapindo, khususnya di Desa Grabakan,

26 Berdasarkan diskusi terbatas 25 Juli 2013 dilengkapi wawancara dengan Anggota KPU Sidoarjo Bhima Aries, 25 Juli 2013.

Kecamatan Tulangan, dan Desa Ketimbang Kecamatan Wonoayu. Inilah tantangan besar KPU Kabupaten Sidoarjo dalam menata ulang daerah pemilihan DPRD Kabupaten Sidoarjo pascasemburan lumpur lapindo.

Menurut DAK2 2012, jumlah penduduk Sidoarjo adalah 1.748.275 jiwa, sehingga memiliki 50 kursi DPRD. Jumlah ini sebetulnya tidak banyak berubah jika dibandingkan dengan sebelum terbentuk danau lumpur lapindo. Namun karena penyebaran penduduk berubah, maka harus dilakukan penataan daerah pemilihan. Menjelang Pemilu 2009 sebetulnya sudah dilakukan perubahan daerah pemilihan, tetapi sifat perubahan ini belum menyeluruh karena waktu itu geografi dan demografi baru belum terbentuk.

Pada Pemilu 2009, DP SIDOARJO 1 (8 kursi) terdiri dari dua kecamatan, yakni Sidoarjo dan Candi. Oleh KPU Sidoarjo, kini DP SIDOARJO 1 diperluas wilayahnya dengan menambahkan Tanggulangin, wilayah yang mengalami penguangan penduduk signifikan akibat danau lapindo. Dengan demikian jumlah kursi daerah pemilihan ini mendekati maksimal, DP SIDOARJO 1 (11 kursi). Sementara kecamatan yang ditinggalkan Tanggulangin di DP SIDOARJO 2 (8 kursi) digantikan oleh Prambon yang tadinya bergabung dalam DP SIDOARJO 4 (9 kursi). Daerah pemilihan itu pun berkurang jumlah kursinya menjadi DP SIDOARJO 2 (7 kursi).

Konsentrasi KPU Sidoarjo adalah mempertahankan Wonoayu dan Tulangan dalam satu daerah pemilihan demi menjaga kohesivitas penduduk, mengingat penduduk 4 desa yang tenggelam oleh danau lumpur lapindo berpindah ke kedua kecamatan tersebut. Oleh karena itu, bersama

Sukodono, Wonoayu dan Tulangan ditetapkan menjadi DP SIDOARJO 4 (7 kursi), sedang Balangbendo, Krian dan Tarik menjadi DP SIDOARJO 3 (6 kursi). Dengan demikian dua daerah pemilihan tidak berubah, yakni DP SIDOARJO 5 (11 kursi) terdiri dari Waru dan Taman, dan DP SIDOARJO 6 (8 kursi) terdiri dari Buduran, Kendangan, dan Sedati.

Dalam peta tampak DP SIDOARJO 2 (8 kursi) memang mengitari DP SIDOARJO 1 (11 kursi) dan DP SIDOARJO 4 (9 kursi), demi menyatukan Wonoayu dan Tulangan sebagai kecamatan yang dihuni oleh para korban lumpur lapindo dari Tanggulangin. Selain mempertahankan prinsip kesetaraan, prinsip kohesivitas penduduk (korban lapindo) benar-benar diterapkan oleh rancang daerah pemilihan yang disusun oleh KPU Sidoarjo.

TABEL 5.10: RANCANGAN DAERAH PEMILIHAN DPRD KABUPATEN SIDOARJO

DAERAH PEMILIHAN PEMILU 2009 (LAMA)	YANG TETAP DAN YANG BERUBAH	DAERAH PEMILIHAN PEMILU 2014 (BARU)
DP SIDOARJO 1 (8 kursi): Candi, Sidoarjo	Nama tetap, wilayah berubah, kursi berubah	DP SIDOARJO 1 (11) kursi: Candi, Sidoarjo, Tanggulangin
DP SIDOARJO 2 (8 kursi): Jabon, Krembung, Porong, Tanggulangin	Nama tetap, wilayah berubah, kursi berubah	DP SIDOARJO 2 (7 kursi): Jabon, Krembung, Porong, Prambon
DP SIDOARJO 3 (6 kursi): Sukodono, Wonoayu, Tulangan	Baru	DP SIDOARJO 3 (6 kursi): Balongbendo, Krian, Tarik
DP SIDOARJO 4 (9 kursi): Tarik, Prambon, Krian, Balong Bendo	Baru	DP SIDOARJO 4 (7 kursi): Sukodono, Wonoayu, Tulangan
DP SIDOARJO 5 (11 kursi): Waru, Taman	Nama tetap, wilayah tetap, kursi tetap	DP SIDOARJO 5 (11 kursi): Taman, Waru
DP SIDOARJO 6 (8 kursi): Buduran, Gendangan, Sedati	Nama tetap, wilayah tetap, kursi tetap	DP SIDOARJO 6 (8 kursi): Buduran, Gedangan, Sedati
Jumlah Kursi: 50 Jumlah Daerah Pemilihan: 6		Jumlah Kursi: 50 Jumlah Daerah Pemilihan: 6

DPRD Kota Kupang:²⁷ Kota Kupang mengalami penambahan penduduk signifikan dalam lima tahun terakhir. Pada Pemilu 2009, DPRD Kota Kupang memiliki 35 kursi dan kini bertambah menjadi 40 kursi setelah DAK2 2012 mencatat jumlah penduduk mencapai 474.324 jiwa. Dengan demikian BPPd Kota Kupang adalah 11.858. Faktor lain yang memengaruhi penataan daerah pemilihan adalah pemekaran kecamatan: pertama, Kelapa Lima mekar menjadi Kelapa Lima dan Kota Lama; kedua, Oebobo mekar menjadi Oebobo dan Kota Raja.

Akibat penambahan kursi dan pemekaran tersebut, KPU Kota Kupang menambah jumlah daerah pemilihan, dari semula 4 pada Pemilu 2009 menjadi 5 pada Pemilu 2014. DP KOTA KUPANG 1 (11 kursi) cakupan wilayahnya sesungguhnya tidak berubah, sebab Kota Lama dan Kelapa Lima pada pemilu sebelumnya adalah satu kecamatan. Ini berbalikan dengan DP KOTA KUPANG 2 (9 kursi). Sepertinya cakupannya sama satu kecamatan, yakni Oebobo. Padahal yang terjadi kecamatan itu sudah dipotong sebagian wilayahnya untuk pemekaran Kota Raja, yang lalu ditetapkan sebagai daerah pemilihan baru DP KOTA KUPANG 5 (kursi). Dengan demikian nama dan wilayah 2 daerah pemilihan tidak berubah: DP KUPANG 3 (8 kursi) dan DP KOTA KUPANG 4 (6 kursi).

Jika dilihat dari jumlah kursi yang terdapat di setiap daerah pemilihan, tampak ada kesenjangan antara 2 daerah pemilihan berkursi 6 dengan 3 daerah pemilihan lain yang

27 Berdasarkan diskusi terbatas, 24 Juli 2013, dilengkapi wawancara dengan Anggota KPU Kota Kupang Maxi Biae Dae, 24 Juli 2013.

masing-masing berkursi 8, 9, dan 11. Sebetulnya dua daerah berkursi 6 tersebut (DP KOTA KUPANG 4 dan DP KOTA KUPANG 5) berdampingan sehingga bisa disatukan menjadi 1 daerah pemilihan berkursi 12. Namun KPU Kota Kupang mempunyai pertimbangan lain, sehingga rancangan ini tetap diajukan ke KPU. Biarlah KPU yang mengoreksi jika memang rancangan KPU Kota Kupang dianggap kurang tepat.

TABEL 5.11: RANCANGAN DAERAH PEMILIHAN DPRD KOTA KUPANG

DAERAH PEMILIHAN PEMILU 2009 (LAMA)	PERUBAHAN DAN ALASAN PERUBAHAN	DAERAH PEMILIHAN PEMILU 2014 (BARU)
DP KOTA KUPANG 1 (8 kursi): Kelapa Lima	Nama tetap, wilayah tetap (nama kecamatan berubah karena pemekaran), kursi berubah	DP KOTA KUPANG 1 (11 kursi): Kota Lama, Kelapa Lima
DP KOTA KUPANG 2 (8 kursi): Oebobo	Nama tetap, wilayah berubah (nama kecamatan tetap karena pemekaran), kursi berubah	DP KOTA KUPANG 2 (9 kursi): Oebobo
DP KOTA KUPANG 3 (6 kursi): Maulafa	Nama tetap, wilayah tetap, kursi berubah	DP KOTA KUPANG 3 (8 kursi): Maulafa
DP KOTA KUPANG 4 (6 kursi): Alak	Nama tetap, wilayah tetap, kursi berubah	DP KOTA KUPANG 4 (6 kursi): Alak
	Baru	DP KOTA KUPANG 5 (6 kursi): Kota Raja
Jumlah Kursi: 35 Jumlah Daerah Pemilihan: 4		Jumlah Kursi: 40 Jumlah Daerah Pemilihan: 5

DPRD Kabupaten Kupang:²⁸ Selama lima tahun terakhir penambahan penduduk Kabupaten Kupang cukup tinggi, sehingga bisa menambah jumlah kursi DPRD Kupang. Namun karena kabupaten ini mengalami pemekaran, di

28 Berdasarkan diskusi terbatas 24 Juli 2013, dilengkapi wawancara dengan Anggota KPU Kupang, Maxi Biae Dae 24 Juli 2013.

mana salah satu kecamatannya, yakni Sabu Raijua mekar menjadi kabupaten, maka sebagian penduduk Kupang tercatat menjadi penduduk kabupaten baru tersebut. DAK2 2012 mencatat jumlah penduduk Kupang mencapai 330.322 jiwa, sehingga jumlah kursi DPRD tetap 35, dan BPPd-nya menjadi 9.437.

TABEL 5.12: RANCANGAN DAERAH PEMILIHAN DPRD KABUPATEN KUPANG

DAERAH PEMILIHAN PEMILU 2009 (LAMA)	PERUBAHAN DAN ALASAN PERUBAHAN	DAERAH PEMILIHAN PEMILU 2014 (BARU)
DP KUPANG 1 (8 kursi): Kupang Tengah, Kupang Timur, Taibenu dan Amabi Oefeto	Nama tetap, wilayah tetap, kursi berubah	DP KUPANG 1 (11 kursi): Kupang Tengah, Kupang Timur, Taibenu dan Amabi Oefeto
DP KUPANG 2 (8 kursi): Fatuleu, Fatuleu Tengah, Fatuleu Barat dan Sulamu	Nama tetap, wilayah tetap, kursi berubah	DP KUPANG 2 (7 kursi): Fatuleu, Fatuleu Tengah, Fatuleu Barat dan Sulamu
DP KUPANG 3 (6 kursi): Takari, Amfoang Selatan, Amfoang Barat Daya, Amfoang Tengah, Amfoang Barat Laut, Amfoang Utara dan Amfoang Timur	Nama tetap, wilayah tetap, kursi berubah	DP KUPANG 3 (7 kursi): Takari, Amfoang Selatan, Amfoang Barat Daya, Amfoang Tengah, Amfoang Barat Laut, Amfoang Utara dan Amfoang Timur
DP KUPANG 4 (6 kursi): Amarasi, Amarasi Timur, Amarasi Selatan, Amarasi Barat, Nekamese, Kupang Barat, Semau dan Semau Selatan	Nama tetap, wilayah tetap, kursi berubah	DP KUPANG 4 (10 kursi): Amarasi, Amarasi Timur, Amarasi Selatan, Amarasi Barat, Nekamese, Kupang Barat, Semau dan Semau Selatan
DP KUPANG 5 (7 kursi): Sabu Raijua	Dihapus	
Jumlah Kursi: 35 Jumlah Daerah Pemilihan: 5		Jumlah Kursi: 35 Jumlah Daerah Pemilihan: 4

Pada Pemilu 2009, DPRD Kupang memiliki lima daerah pemilihan, salah satunya adalah DP KUPANG 5 (7 kursi) yang terbentuk dari Sabu Raijua. Namun karena kecamatan ini sudah mekar menjadi kabupaten sendiri, maka daerah pemilihan dihapus. KPU Kupang tetap mempertahankan

4 daerah pemilihan lainnya, dengan jumlah kursi yang berubah, yaitu: DP KUPANG 1 (11 kursi), DP KUPANG 2 (7 kursi), DP KUPANG 3 (7 kursi), dan DP KUPANG 4 (10 kursi). Perubahan jumlah kursi cukup signifikan karena selain jumlah kursi bertambah, juga karena prinsip kesetaraan pada pemilu sebelumnya diabaikan. Rancangan daerah pemilihan inilah yang diajukan KPU Kupang ke KPU untuk dimintakan pengesahan.

DPRD Kota Samarinda:²⁹ Proses penataan kembali daerah pemilihan DPRD Kota Samarinda berlangsung dinamis. Silang pendapat tidak hanya terjadi di antara para pimpinan partai politik, tetapi juga di antara anggota KPU Kota Samarinda sebelum mereka membuat rancangan resmi. Perbedaan pendapat tersebut disebabkan oleh banyaknya wilayah administrasi baru akibat pemekaran. Selama lima tahun terakhir jumlah kecamatan di kota ini bertambah dari 6 menjadi 10 kecamatan. Selain itu, penetapan daerah pemilihan yang mengabaikan prinsip kesetaraan pada pemilu sebelumnya, juga menjadi pemicu perdebatan.

Menurut DAK2 2012 jumlah penduduk Kota Samarinda adalah 826.394 jiwa sehingga jumlah kursi DPRD-nya tidak berubah dari pemilu sebelumnya, 45 kursi. Dengan demikian BPPd-nya adalah 18.364. Berdasarkan BPPd inilah, KPU Kota Samarinda merancang pembentukan daerah baru dengan mengedepankan prinsip kesetaraan.

29 Berdasarkan diskusi terbatas 15 Juli 2013, dilengkapi wawancara dengan Anggota KPU Kota Samarinda Ramon Deanov Saragih, 15 Agustus 2013.

Konsekuensinya terjadi banyak perubahan pemetaan daerah pemilihan. Dari 5 daerah pemilihan pada Pemilu 2009, 1 daerah pemilihan dihapus, 1 daerah pemilihan baru dibentuk, dan 1 daerah pemilihan bertahan.

TABEL 5.13: RANCANGAN DAERAH PEMILIHAN DPRD KOTA SAMARINDA

Daerah Pemilihan Pemilu 2009 (Lama)	Yang Tetap dan yang Berubah	Daerah Pemilihan Pemilu 2014 (Baru)
DP KOTA SAMARINDA 1 (7 Kursi): Sungai Kunjang	Nama berubah, wilayah tetap, kursi tetap	DP KOTA SAMARINDA 2 (7 kursi): Sungai Kunjang
DP KOTA SAMARINDA 2 (6 Kursi): Samarinda Seberang	Nama berubah, wilayah berubah, kursi berubah	DP KOTA SAMARINDA 1 (10 kursi): Samarinda Seberang, Loa Janan Iilir, Palaran
DP KOTA SAMARINDA 3 (3 Kursi): Palaran	Dihapus	
	Baru	DP KOTA SAMARINDA 3 (8 kursi): Samarinda Ulu
DP KOTA SAMARINDA 4 (9 Kursi): Samarinda Iilir	Nama berubah, wilayah tetap (nama kecamatan berubah karena pemekaran), kursi tetap	DP KOTA SAMARINDA 5 (9 kursi): Samarinda Iilir, Sambutan, Samarinda Kota
DP KOTA SAMARINDA 5 (12): Samarinda Utara	Nama berubah, wilayah berubah, kursi tetap	DP KOTA SAMARINDA 4 (11 kursi): Samarinda Utara, Sungai Pinang
Jumlah Kursi: 45 Jumlah Daerah Pemilihan: 5		Jumlah Kursi: 45 Jumlah Daerah Pemilihan: 5

Pada Pemilu 2009, DP KOTA SAMARINDA 1 (7 kursi) yang terdiri dari Sungai Kujang dipertahankan wilayah dan kursinya untuk Pemilu 2014. Nama daerah pemilihannya saja yang berubah menjadi DP KOTA SAMARINDA 2 (7 kursi). Sementara DP KOTA SAMARINDA 2 (6 kursi) yang lama, yang terbentuk dari Samarinda Seberang, berubah nama menjadi DP KOTA SAMARINDA 1 (10 kursi) terdiri dari Samarinda Seberang, Loa Janan Iilir, dan Palaran.

Sebelumnya Palaran adalah daerah pemilihan tersendiri, DP KOTA SAMARINDA 3 (3 kursi). Sebagai gantinya muncul DP KOTA SAMARINDA 3 (8 kursi) yang terbentuk dari Samarinda Ulu.

Sementara itu DP SAMARINDA 4 (9 kursi) lama, yang terbentuk dari Samarinda Ilir, berubah nama menjadi DP SAMARINDA₅ (9 kursi). Cakupan wilayahnya sesungguhnya sama, namun kali ini menggunakan nama kecamatan yang berbeda setelah pemekaran: Samarinda Ilir, Sambutan dan Samarinda Kota. Selanjutnya DP KOTA SAMARINDA 5 (12 kursi) lama, yang terbentuk dari Samarinda Utara, berubah nama menjadi DP KOTA SAMARINDA 4 (11 kursi) dengan cakupan wilayah Samarinda Utara dan kecamatan pemekarannya Sungai Pinang.

DPRD Kabupaten Kutai Kartanegara:³⁰ Kabupaten Kutai Kartanegara mengalami penambahan penduduk cukup tinggi. Namun penambahan jumlah penduduk tersebut tidak dapat menambah jumlah kursi DPRD Kutai Kartanegara, yakni 45 kursi. Jika dibandingkan dengan jumlah penduduk menurut DAK2 2012 sebanyak 733.693 jiwa, maka BPPd Kutai Kartanegara adalah 16.304. Berdasarkan BPPd inilah KPU Kutai Kartanegara menata kembali daerah pemilihan, mengingat pada Pemilu 2009 prinsip kesetaraan kurang dikedepankan, dan ada daerah pemilihan berkursi lebih dari 12.

Lima tahun lalu, DPRD Kutai Kartanegara memiliki 5

30 Berdasarkan diskusi terbatas, 15 Juli 2013.

daerah pemilihan. Untuk Pemilu 2014, KPU Kutai Kartanegara membuat rancangan 6 daerah pemilihan. Tambahan 1 daerah pemilihan ini berasal dari daerah pemilihan berkursi 13, yakni DP KUTAI KARTANEGARA 1 (13 kursi), yang dipecah menjadi DP KUTAI KARTANEGARA 1 (7 kursi) terbentuk dari Tenggarong, dan DP KUTAI KARTANEGARA 5 (8 kursi) terdiri dari Loa Janan dan Loa Kulu.

TABEL 5.14: RANCANGAN DAERAH PEMILIHAN DPRD KABUPATEN KUTAI KARTANEGARA

DAERAH PEMILIHAN PEMILU 2009 (LAMA)	YANG TETAP DAN YANG BERUBAH	DAERAH PEMILIHAN PEMILU 2014 (BARU)
DP KUTAI KARTANEGARA 1 (13 kursi): Tenggarong, Loa Kulu, Loa Janan	Nama tetap, wilayah berubah, kursi berubah	DP KUTAI KARTANEGARA 1 (7 kursi): Tenggarong
DP KUTAI KARTANEGARA 2 (8 kursi): Muara Muntai, Kota Bangun, Muara Wis, Kenohan, Kembang Janggut, Tabang	Nama berubah, wilayah tetap, kursi berubah	DP KUTAI KARTANEGARA 6 (7 kursi): Muara Muntai, Kota Bangun, Muara Wis, Kenohan, Kembang Janggut, Tabang
DP KUTAI KARTANEGARA 3 (10 kursi): Muara Karam, Sebulu, Tenggarong Sebrang	Nama berubah, wilayah tetap, kursi berubah	DP KUTAI KARTANEGARA 2 (9 kursi): Muara Karam, Sebulu, Tenggarong Sebrang
DP KUTAI KARTANEGARA 4 (7 kursi): Anggana, Marang Badak, Muara Kayu	Nama berubah, wilayah tetap, kursi tetap	DP KUTAI KARTANEGARA 3 (7 kursi): Anggana, Marang Badak, Muara Kayu
DP KUTAI KARTANEGARA 5 (7 kursi): Muara Jawa, Semboja, Sanga Sanga	Nama berubah, wilayah tetap, kursi tetap	DP KUTAI KARTANEGARA 4 (7 kursi): Muara Jawa, Semboja, Sanga Sanga
	Baru	DP KUTAI KARTANEGARA 5 (8 kursi): Loa Janan, Loa Kulu
Jumlah Kursi: 45 Jumlah Daerah Pemilihan: 5		Jumlah Kursi: 45 Jumlah Daerah Pemilihan: 6

Sementara itu, 4 daerah pemilihan lain wilayah cakup-

annya tidak berubah, tetapi namanya berubah. DP KUTAI KARTANEGARA 2 (8 kursi) berubah mejadi DP KUTAI KARTANEGARA 6 (7 kursi), DP KUTAI KARTANEGARA 3 (10 orang) berubah menjadi DP KUTAI KARTANEGARA 2 (9 kursi), DP KUTAI KARTANEGARA 4 (7 kursi) berubah menjadi DP KUTAI KARTANEGARA 3 (7 kursi), dan DP KUTAI KARTANEGARA 5 (7 kursi) berubah menjadi DP KUTAI KARTANEGARA 4 (7 kursi).

DPRD Kota Makassar:³¹ Sebagai kota terbesar di Indonesia Timur, Kota Makassar memiliki jumlah penduduk melampaui batas maksimal jumlah kursi DPRD kabupaten/kota. Menurut DAK2 2012, jumlah penduduk Makassar mencapai 1.612.413 sehingga mendapatkan kursi maksimal 50. Dengan demikian BPPd-nya adalah 32.248. Atas dasar BPPd ini, KPU Kota Makassar menghitung kembali jumlah kursi setiap daerah pemilihan, untuk memastikan ketepatan pembagian kursi sesuai prinsip kesetaraan berdasar jumlah penduduk terbaru.

Dari 5 daerah pemilihan pada Pemilu 2009, KPU Kota Makassar tidak menambah atau mengurangi. Masing-masing daerah pemilihan tersebut tidak mengalami perubahan cakupan wilayah. Perubahan nama dilakukan terhadap 4 daerah pemilihan untuk menyesuaikan dengan PKPU No. 5/2013. Sedangkan perubahan jumlah kursi terjadi pada 4 daerah pemilihan sesuai dengan penambahan penduduk masing-masing. Tabel di bawah menunjukkan

31 Berdasarkan diskusi terbatas 17 Juli 2013, dilengkapi wawancara dengan Anggota KPU Sulawesi Selatan Nusrah Aziz, 10 Juli 2013.

rancangan daerah pemilihan yang diajukan KPU Kota Makassar kepada KPU untuk dimintakan pengesahan.

TABEL 5.15: RANCANGAN DAERAH PEMILIHAN DPRD MAKASSAR

DAERAH PEMILIHAN PEMILU 2009 (LAMA)	YANG TETAP DAN YANG BERUBAH	DAERAH PEMILIHAN PEMILU 2014 (BARU)
DP KOTA MAKASSAR 1 (10 Kursi): Rappocini, Makassar, Ujung Pandang	Nama tetap, wilayah tetap, kursi berubah	DP KOTA MAKASSAR 1 (9 kursi): Rappocini, Makassar, Ujung Pandang
DP KOTA MAKASSAR 2 (11 Kursi): Mariso, Mamajang, Tamalate	Nama berubah, wilayah tetap, kursi tetap	DP KOTA MAKASSAR 5 (11 Kursi) : kec Mariso, Mamajang, Tamalate
DP KOTA MAKASSAR 3 (9 Kursi): Panakukang, Manggala	Nama berubah, wilayah tetap, kursi berubah	DP KOTA MAKASSAR 4 (10 Kursi) : Panakukang, Manggala
DP KOTA MAKASSAR 4 (11 Kursi) : Wajo, Bontoala, Ujung Tanah, Tallo	Nama berubah, wilayah tetap, kursi berubah	DP KOTA MAKASSAR 2 (10 Kursi) : Wajo, Bontoala, Ujung Tanah, Tallo
DP KOTA MAKASSAR 5 (9 Kursi) :Biring Kanaya, Tamalanrea	Nama berubah, wilayah tetap, kursi berubah	DP KOTA MAKASSAR 3 (10 Kursi) : kec. Biring Kanaya, Tamalanrea
Jumlah Kursi: 50 Jumlah Daerah Pemilihan: 5		Jumlah Kursi: 50 Jumlah Daerah Pemilihan: 5

DPRD Kabupaten Gowa:³² Sebagai kabupaten yang berbatasan dengan Makassar, Gowa memiliki pertambahan penduduk pesat. Tetapi pertambahan penduduk ini tidak sampai menaikkan kursi DPRD. Berdasarkan DAK2 2012, Gowa memiliki 682.025 jiwa, setara dengan 45 kursi DPRD kabupaten, sehingga BPPd-nya 15.156. Atas dasar BPPd ini, KPU Gowa menata kembali daerah pemilihan DPRD berdasarkan jumlah penduduk pada masing-masing kecamatan yang membentuk daerah pemilihan.

Pada Pemilu 2009 jumlah daerah pemilihan DPRD Gowa adalah 7, dan jumlah ini tidak berubah untuk Pemilu 2014. Meskipun ada perubahan nama, cakupan wilayah masing-

32 Berdasarkan diskusi terbatas 17 Juli 2013, dilengkapi wawancara dengan Anggota KPU Gowa Zainal R, 17 Juli 2013.

masing daerah pemilihan tidak berubah. Hal ini terjadi karena tidak ada daerah pemilihan lama yang kursinya lebih dari 8, sehingga jika pun ada daerah pemilihan bertambah kursi, bisa diperkirakan jumlahnya tidak melampaui 12 kursi. Namun dari 7 daerah pemilihan itu hanya 1 daerah pemilihan yang kursinya tetap, 6 lainnya berubah.

TABEL 5.16: RANCANGAN DAERAH PEMILIHAN DPRD GOWA

DAERAH PEMILIHAN PEMILU 2009 (LAMA)	YANG TETAP DAN YANG BERUBAH	DAERAH PEMILIHAN PEMILU 2014 (BARU)
DP GOWA 1 (8 kursi): Somba Opu	Nama tetap, wilayah tetap, kursi berubah	DP GOWA 1 (9 kursi): Somba Opu
DP GOWA 2 (8 kursi): Pallangga, Barombong	Nama berubah, wilayah tetap, kursi berubah	DP GOWA 7 (10 kursi): Pallangga, Barombong
DP GOWA 3 (6 kursi): Bajeng, Bajeng Barat	Nama berubah, wilayah tetap, kursi berubah	DP GOWA 6 (6 kursi): Bajeng, Bajeng Barat
DP GOWA 4 (5 kursi): Bontonompo, Bontonompo Selatan	Nama berubah, wilayah tetap, kursi berubah	DP GOWA 5 (4 kursi): Bontonompo, Bontonompo Selatan
DP GOWA 5 (6 kursi): Bontomarannu, Manuju, Parangloe, Pattalasang	Nama berubah, wilayah tetap, kursi tetap	DP GOWA 2 (6 kursi): Bontomarannu, Manuju, Parangloe, Pattalasang
DP GOWA 6 (5 kursi): Tinggimoncong, Parigi, Tombolopao	Nama berubah, wilayah tetap, kursi berubah	DP GOWA 3 (4 kursi): Tinggimoncong, Parigi, Tombolopao
DP GOWA 7 (7 Kursi): Bungaya, Tompobulu, Biringbulu, Bontolempangang	Nama berubah, wilayah tetap, kursi berubah	DP GOWA 4 (6 kursi): Bungaya, Tompobulu, Biringbulu, Bontolempangang
Jumlah Kursi: 45 Jumlah Daerah Pemilihan: 7		Jumlah Kursi: 45 Jumlah Daerah Pemilihan: 7

Mengapa terjadi perubahan jumlah kursi pada hampir semua daerah pemilihan di Gowa? Pertama, ini menunjukkan pembentukan daerah pemilihan pada pemilu sebelumnya mengabaikan prinsip kesetaraan. Kedua, ini juga mencerminkan penambahan jumlah penduduk yang

tidak merata di setiap kecamatan. Perubahan-perubahan kursi di daerah pemilihan yang dihitung berdasar BPPd 15.156 itulah yang menjadi dasar perancangan daerah pemilihan sebagaimana tampak pada tabel di atas.

D. PENGUSULAN DAN PENGESAHAN DAERAH PEMILIHAN

KPU membuat jadwal pembentukan daerah pemilihan sebagai berikut: pertama, KPU menetapkan jumlah kursi DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota, 10 Desember 2012 - 15 Januari 2013; kedua, KPU provinsi dan KPU kabupaten/kota melakukan penataan daerah pemilihan, 7-21 Februari 2013; ketiga, KPU provinsi dan KPU kabupaten/kota melakukan rapat koordinasi dengan partai politik dan menggelar konsultasi publik untuk membahas rancangan daerah pemilihan, 22-28 Februari 2013; keempat, KPU provinsi dan KPU kabupaten/kota menyerahkan rancangan penataan daerah pemilihan kepada KPU, 1-2 Maret 2013, dan; kelima, KPU menetapkan daerah pemilihan DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota, 1-9 Maret 2013.

Sesuai jadwal tersebut, setelah berhasil merancang daerah pemilihan, KPU provinsi dan KPU kabupaten/kota melakukan rapat koordinasi dengan partai politik dan menggelar konsultasi publik. Dalam proses ini sebagian besar daerah berjalan lancar karena para pihak bisa menerima rancangan daerah pemilihan. Namun di beberapa daerah, seperti Aceh, Kalimantan Timur, Kota Kupang, dan Kota Samarinda, sempat terjadi pembahasan dinamis karena beberapa pihak tidak sepakat dengan rancangan daerah

pemilihan. Namun KPU provinsi dan KPU kabupaten/kota tidak bisa berlama-lama tenggelam dalam perdebatan, karena mereka harus mengusulkan rancangan daerah pemilihan ke KPU untuk dimintakan penetapan.

Dalam proses penetapan, KPU mengundang satu per satu KPU provinsi dan KPU kabupaten/kota untuk mempresentasikan rancangan daerah pemilihan yang disusunnya. Apabila terdapat kejanggalan, dalam arti perancangan daerah pemilihan dianggap tidak sesuai dengan prinsip-prinsip, metode dan langkah-langkah pembentukan daerah pemilihan sebagaimana diatur dalam PKPU No. 5/2013, KPU akan meminta KPU provinsi dan KPU kabupaten/kota untuk memperbaiki rancangannya. Namun apabila dianggap sudah sesuai, maka KPU akan segera menetapkan.

Atas rancangan daerah pemilihan DPRD di 6 provinsi dan 10 kabupaten/kota, KPU tidak mendapati masalah yang berarti. Semuanya bisa diterima, sehingga tidak ada satu pun KPU provinsi dan KPU kabupaten/kota yang harus memperbaiki rancangannya. Namun ini bukan berarti semua rancangan daerah pemilihan yang dibuat KPU provinsi dan KPU kabupaten/kota disetujui oleh KPU. Meski tidak banyak, tetap ada beberapa rancangan yang diminta untuk diperbaiki.

Setelah semua beres, lalu KPU menetapkan daerah pemilihan DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota sebagaimana dituangkan melalui Keputusan KPU No. 93-125/Kpts/KPU/Tahun 2014, KPU menetapkan 2.112 kursi DPRD provinsi yang tersebar di 217 daerah pemilihan, dan

MENETAPKAN ARENA PEREBUTAN KURSI DPRD

16.895 kursi DPRD kabupaten/kota yang tersebar di 1.684 daerah pemilihan.

BAB 6

Hasil Pembentukan Daerah Pemilihan

A. DATA DAN PETA DAERAH PEMILIHAN

Sebagaimana dibahas sebelumnya, proses panjang pembentukan daerah pemilihan DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota diawali dari penyerahan DAK2 2012 oleh menteri dalam negeri kepada KPU pada 6 Desember 2012. Atas data tersebut, pada 15 Januari 2013 KPU mengeluarkan Keputusan KPU No. 08/Kpts/KPU/TAHUN 2013 yang menetapkan jumlah penduduk dan kursi DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota. Keputusan inilah yang menjadi dasar KPU provinsi dan KPU kabupaten/kota dalam merancang daerah pemilihan DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota masing-masing.

Sebelum diusulkan ke KPU untuk dimintakan penetapan, rancangan daerah pemilihan tersebut harus dibahas dan dimatangkan dengan para pihak, khususnya partai politik dan kelompok masyarakat yang peduli pemilu. Sebagai pihak yang berwenang menetapkan daerah pemilihan DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota, KPU bisa saja menolak rancangan KPU provinsi dan KPU kabupaten/kota, dan memintanya untuk membuat rancangan baru yang dinilai lebih sesuai dengan prinsip-prinsip pembentukan daerah pemilihan. Tetapi setelah KPU provinsi dan KPU

kabupaten/kota memaparkan hasil rancangannya ke KPU, sebagian besar hasil rancangan itu diterima dan ditetapkan.

Pada 9 Maret 2013 KPU mengeluarkan 33 keputusan tentang penetapan daerah pemilihan DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota, mulai dari Keputusan KPU No. 93/Kpts/KPU/TAHUN 2013 hingga Keputusan KPU No. 125/Kpts/KPU/TAHUN 2013. Setiap provinsi mendapatkan satu keputusan, yang di dalamnya sudah termasuk penetapan daerah pemilihan DPRD kabupaten/kota. Tabel 6.1 menunjukkan 6 keputusan penetapan daerah pemilihan DPRD provinsi, yang di dalamnya juga terdapat penetapan 10 daerah pemilihan kabupaten/kota.

TABEL 6.1 KEPUTUSAN PENETAPAN DAERAH PEMILIHAN DPRD PROVINSI DAN DPRD KABUPATEN/KOTA

NO	KEPUTUSAN	PROVINSI	KABUPATEN/KOTA
01.	Keputusan KPU No. 93/Kpts/KPU/TAHUN 2013	Aceh	Kota Banda Aceh Aceh Besar
02.	Keputusan KPU No. 103/Kpts/KPU/TAHUN 2013	DKI Jakarta	-
03.	Keputusan KPU No. 107/Kpts/KPU/TAHUN 2013	Jawa Timur	Kota Surabaya Sidoarjo
04.	Keputusan KPU No. 111/Kpts/KPU/TAHUN 2013	Nusa Tenggara Timur	Kota Kupang Kupang
05.	Keputusan KPU No. 115/Kpts/KPU/TAHUN 2013	Kalimantan Timur	Kota Samarinda Kutai Kartanegara
06.	Keputusan KPU No. 158/Kpts/KPU/TAHUN 2013	Sulawesi Selatan	Kota Makassar Gowa

Berdasar 6 keputusan KPU tersebut, berikut disajikan 6 daerah pemilihan DPRD provinsi dan 10 daerah pemilihan DPRD kabupaten/kota, yang masing-masing disertai peta daerah pemilihannya.

GAMBAR 6.1: PETA DAERAH PEMILIHAN DPRA PROVINSI ACEH



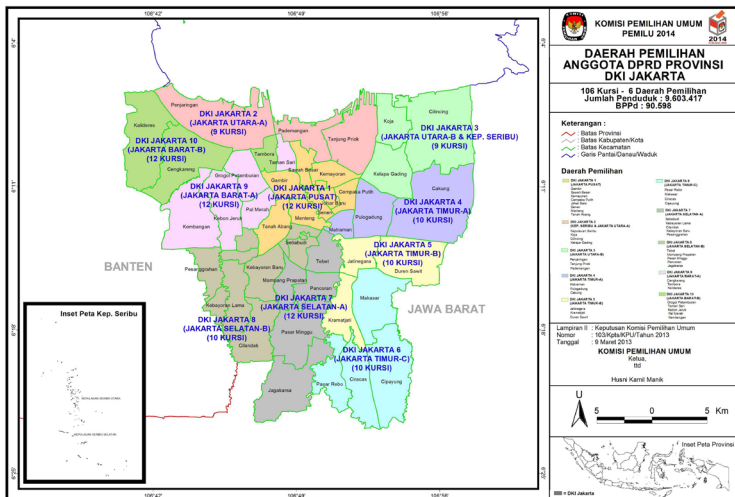
TABEL 6.2: DAERAH PEMILIHAN DPRA PROVINSI ACEH

NO	DAERAH PEMILIHAN	JUMLAH PENDUDUK	JUMLAH KURSI
1	DP ACEH 1 Meliputi Kab/Kota:		11
	1.1 ACEH BESAR	375.494	
	1.2 KOTA BANDA ACEH	255.243	
	1.3 KOTA SABANG	35.982	
2	DP ACEH 2 Meliputi Kab/Kota:		9
	2.1 PIDIE	422.564	
	2.2 PIDIE JAYA	148.854	
3	DP ACEH 3 Meliputi Kab/Kota:		7
	3.1 BIREUEN	409.899	
4	DP ACEH 4 Meliputi Kab/Kota:		6
	4.1 ACEH TENGAH	213.732	
	4.2 BENER MERIAH	148.616	
5	DP ACEH 5 Meliputi Kab/Kota:		12
	5.1 ACEH UTARA	558.295	
	5.2 KOTA LHOKSEUMAWE	184.885	
6	DP ACEH 6 Meliputi Kab/Kota:		6
	6.1 ACEH TIMUR	403.417	

MENETAPKAN ARENA PEREBUTAN KURSI DPRD

NO	DAERAH PEMILIHAN	JUMLAH PENDUDUK	JUMLAH KURSI
7	DP ACEH 7 Meliputi Kab/Kota:		7
	7.1 ACEH TAMIANG	280.367	
	7.2 KOTA LANGSA	173.263	
8	DP ACEH 8 Meliputi Kab/Kota:		5
	8.1 ACEH TENGGARA	211.171	
	8.2 GAYO LUES	92.641	
9	DP ACEH 9 Meliputi Kab/Kota:		9
	9.1 ACEH SELATAN	222.849	
	9.2 ACEH SINGKIL	122.996	
	9.3 ACEH BARAT DAYA	142.731	
	9.4 KOTA SUBULUSSALAM	75.959	
10	DP ACEH 10 Meliputi Kab/Kota:		9
	10.1 ACEH BARAT	198.853	
	10.2 SIMEULUE	86.443	
	10.3 ACEH JAYA	83.211	
	10.4 NAGAN RAYA	167.769	
JUMLAH		5.015.234	81

GAMBAR 6.2: PETA DAERAH PEMILIHAN DPRD PROVINSI DKI JAKARTA



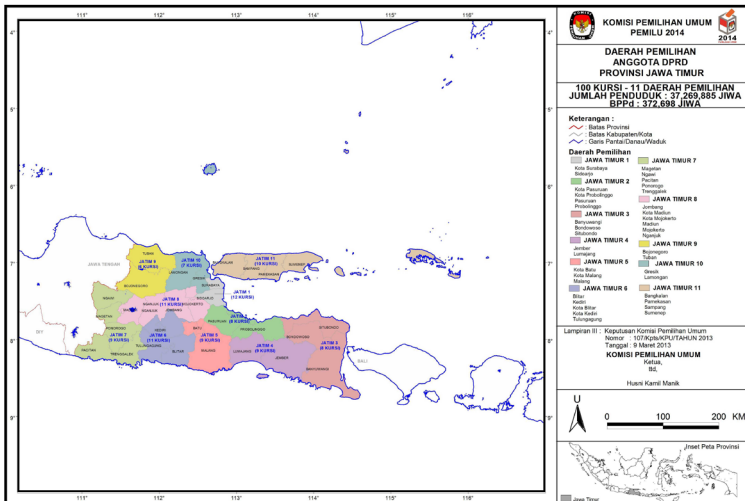
TABEL 6.3: DAERAH PEMILIHAN DPRD PROVINSI DKI JAKARTA

NO	DAERAH PEMILIHAN	JUMLAH PENDUDUK	JUMLAH KURSI
1	DP DKI JAKARTA 1 Meliputi Kab/Kota:		12
	1.1 JAKARTA PUSAT	1.049.000	
2	DP DKI JAKARTA 2 Meliputi Kab/Kota:		9
	2.1 JAKARTA UTARA-A meliputi kecamatan:	794.562	
	2.1.1 KOJA		
	2.1.2 CILINCING		
	2.1.3 KELAPA GADING		
	2.2 KEPULAUAN SERIBU	23.019	
3	DP DKI JAKARTA 3 Meliputi Kab/Kota:		9
	3.1 JAKARTA UTARA-B meliputi kecamatan:	816.234	
	3.1.1 PENJARINGAN		
	3.1.2 TANJUNG PRIOK		
	3.1.3 PADEMANGAN		
4	DP DKI JAKARTA 4 Meliputi Kab/Kota:		10
	4.1 JAKARTA TIMUR-A meliputi kecamatan:	911.175	
	4.1.1 MATRAMAN		
	4.1.2 PULOGADUNG		
	4.1.3 CAKUNG		
5	DP DKI JAKARTA 5 Meliputi Kab/Kota:		10
	5.1 JAKARTA TIMUR-B meliputi kecamatan:	938.610	
	5.1.1 JATINEGARA		
6	DP DKI JAKARTA 6 Meliputi Kab/Kota:		10
	6.1 JAKARTA TIMUR-C meliputi kecamatan:	872.211	
	6.1.1 PASAR REBO		
	6.1.2 MAKASAR		
	6.1.3 CIRACAS		
	6.1.4 CIPAYUNG		
7	DP DKI JAKARTA 7 Meliputi Kab/Kota:		10
	7.1 JAKARTA SELATAN-A meliputi kecamatan:	948.470	
	7.1.1 SETIABUDI		
	7.1.2 KEBAYORAN LAMA		
	7.1.3 CILANDAK		
	7.1.4 KEBAYORAN BARU		
	7.1.5 PESANGGRAHAN		
8	DP DKI JAKARTA 8 Meliputi Kab/Kota:		12
	8.1 JAKARTA SELATAN-B meliputi kecamatan:	1.078.919	

MENETAPKAN ARENA PEREBUTAN KURSI DPRD

NO	DAERAH PEMILIHAN	JUMLAH PENDUDUK	JUMLAH KURSI
	8.1.1 TEBET		
	8.1.2 MAMPANG PRAPATAN		
	8.1.3 PASAR MINGGU		
	8.1.4 PANCORAN		
	8.1.5 JAGAKARSA		
9	DP DKI JAKARTA 9 Meliputi Kab/Kota:		12
	9.1 JAKARTA BARAT-A meliputi kecamatan:	1.060.021	
	9.1.1 CENGKARENG		
	9.1.2 TAMBORA		
	9.1.3 KALIDERES		
10	DP DKI JAKARTA 10 Meliputi Kab/Kota:		12
	10.1 JAKARTA BARAT-B meliputi kecamatan:	1.111.196	
	10.1.1 GROGOL PETAMBURAN		
	10.1.5 KEMBANGAN		
JUMLAH		9.603.417	106

GAMBAR 6.3: PETA DAERAH PEMILIHAN DPRD PROVINSI JAWA TIMUR



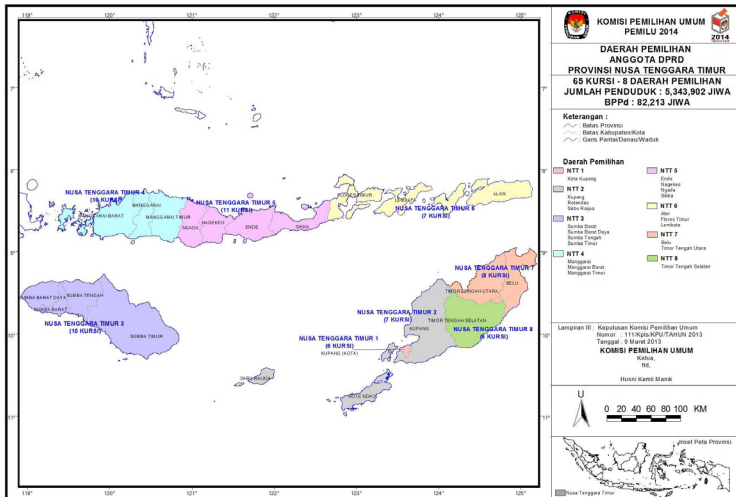
TABEL 6.4: DAERAH PEMILIHAN DPRD PROVINSI JAWA TIMUR

NO	DAERAH PEMILIHAN	JUMLAH PENDUDUK	JUMLAH KURSI
1	DP JAWA TIMUR 1 Meliputi Kab/Kota:		12
	1.1 SIDOARJO	1.748.275	
	1.2 KOTA SURABAYA	2.719.859	
2	DP JAWA TIMUR 2 Meliputi Kab/Kota:		8
	2.1 PROBOLINGGO	946.234	
	2.2 PASURUAN	1.540.173	
	2.3 KOTA PROBOLINGGO	214.444	
	2.4 KOTA PASURUAN	205.302	
3	DP JAWA TIMUR 3 Meliputi Kab/Kota:		8
	3.1 BANYUWANGI	1.627.469	
	3.2 BONDOWOSO	773.502	
	3.3 SITUBONDO	688.445	
4	DP JAWA TIMUR 4 Meliputi Kab/Kota:		9
	4.1 LUMAJANG	1.046.460	
	4.2 JEMBER	2.334.440	
5	DP JAWA TIMUR 5 Meliputi Kab/Kota:		9
	5.1 MALANG	2.342.983	
	5.2 KOTA MALANG	753.422	
	5.3 KOTA BATU	182.392	
6	DP JAWA TIMUR 6 Meliputi Kab/Kota:		11
	6.1 TULUNGAGUNG	1.186.065	
	6.2 BLITAR	1.089.509	
	6.3 KEDIRI	1.406.038	
	6.4 KOTA KEDIRI	260.018	
	6.5 KOTA BLITAR	132.901	
7	DP JAWA TIMUR 7 Meliputi Kab/Kota:		9
	7.1 PACITAN	496.662	
	7.2 PONOROGO	767.604	
	7.3 TRENGGALEK	635.849	
	7.4 MAGETAN	545.829	
	7.5 NGAWI	767.952	
8	DP JAWA TIMUR 8 Meliputi Kab/Kota:		11
	8.1 MOJOKERTO	1.141.104	
	8.2 JOMBANG	1.217.997	
	8.3 NGANJUK	962.666	

MENETAPKAN ARENA PEREBUTAN KURSI DPRD

NO	DAERAH PEMILIHAN	JUMLAH PENDUDUK	JUMLAH KURSI
	8.4 MADIUN	636.042	
	8.5 KOTA MOJOKERTO	124.589	
	8.6 KOTA MADIUN	200.403	
9	DP JAWA TIMUR 9 Meliputi Kab/Kota:		6
	9.1 BOJONEGORO	1.184.151	
	9.2 TUBAN	1.071.708	
10	DP JAWA TIMUR 10 Meliputi Kab/Kota:		7
	10.1 LAMONGAN	1.275.081	
	10.2 GRESIK	1.182.631	
11	DP JAWA TIMUR 11 Meliputi Kab/Kota:		10
	11.1 BANGKALAN	1.105.144	
	11.2 SAMPANG	880.599	
	11.3 PAMEKASAN	731.072	
	11.4 SUMENEP	1.144.871	
JUMLAH		37.269.885	100

GAMBAR 6.4: PETA DAERAH PEMILIHAN DPRD PROVINSI NUSA TENGGARA TIMUR

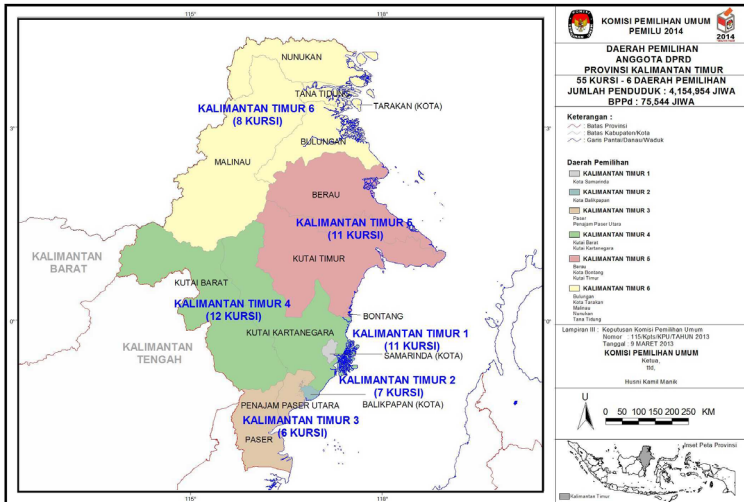


TABEL 6.5: DAERAH PEMILIHAN DPRD PROVINSI NUSA TENGGARA TIMUR

NO	DAERAH PEMILIHAN	JUMLAH PENDUDUK	JUMLAH KURSI
1	DP NUSA TENGGARA TIMUR 1 Meliputi Kab/Kota:		6
	1.1 KOTA KUPANG	474.324	
2	DP NUSA TENGGARA TIMUR 2 Meliputi Kab/Kota:		7
	2.1 KUPANG	330.322	
	2.2 ROTENDAO	151.937	
	2.3 SABU RAIJUA	85.321	
3	DP NUSA TENGGARA TIMUR 3 Meliputi Kab/Kota:		10
	3.1 SUMBA TIMUR	241.822	
	3.2 SUMBA BARAT	145.575	
	3.3 SUMBA TENGAH	82.999	
	3.4 SUMBA BARAT DAYA	367.771	
4	DP NUSA TENGGARA TIMUR 4 Meliputi Kab/Kota:		10
	4.1 MANGGARAI	314.224	
	4.2 MANGGARAI BARAT	255.277	
	4.3 MANGGARAI TIMUR	263.142	
5	DP NUSA TENGGARA TIMUR 5 Meliputi Kab/Kota:		11
	5.1 SIKKA	315.582	
	5.2 ENDE	254.845	
	5.3 NGADA	162.984	
	5.4 NAGEKEO	154.168	
6	DP NUSA TENGGARA TIMUR 6 Meliputi Kab/Kota:	7	
	6.1 ALOR	212.793	
	6.2 FLORES TIMUR	274.738	
	6.3 LEMBATA	127.590	
7	DP NUSA TENGGARA TIMUR 7 Meliputi Kab/Kota:		8
	7.1 TIMOR TENGAH UTARA	264.108	
	7.2 BELU	402.825	
8	DP NUSA TENGGARA TIMUR 8 Meliputi Kab/Kota:		6
	8.1 TIMOR TENGAH SELATAN	461.555	
JUMLAH		5.343.902	65

MENETAPKAN ARENA PEREBUTAN KURSI DPRD

GAMBAR 6.5: PETA DAERAH PEMILIHAN DPRD PROVINSI KALIMANTAN TIMUR

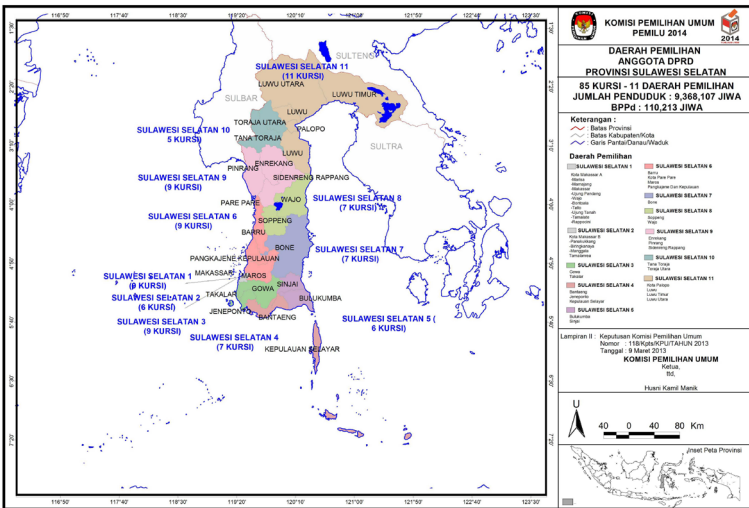


TABEL 6.6: DAERAH PEMILIHAN DPRD PROVINSI KALIMANTAN TIMUR

NO	DAERAH PEMILIHAN	JUMLAH PENDUDUK	JUMLAH KURSI
1	DP KALIMANTAN TIMUR 1 Meliputi Kab/Kota:		11
	1.1 KOTA SAMARINDA	826.394	
2	DP KALIMANTAN TIMUR 2 Meliputi Kab/Kota:		7
	2.1 KOTA BALIKPAPAN	548.859	
3	DP KALIMANTAN TIMUR 3 Meliputi Kab/Kota:		6
	3.1 PASER	256.878	
	3.2 PENAJAM PASER UTARA	174.120	
4	DP KALIMANTAN TIMUR 4 Meliputi Kab/Kota:		12
	4.1 KUTAI KARTANEGARA	733.693	
	4.2 KUTAI BARAT	172.235	
5	DP KALIMANTAN TIMUR 5 Meliputi Kab/Kota:		11
	5.1 BERAU	216.480	
	5.2 KUTAI TIMUR	444.671	
	5.3 KOTA BONTANG	174.794	
6	DP KALIMANTAN TIMUR 6 Meliputi Kab/Kota:		8
	6.1 BULUNGAN	131.828	

NO	DAERAH PEMILIHAN	JUMLAH PENDUDUK	JUMLAH KURSI
	6.2 NUNUKAN	192.562	
	6.3 MALINAU	77.221	
	6.4 TANA TIDUNG	20.105	
	6.5 KOTA TARAKAN	185.114	
	JUMLAH	4.154.954	55

GAMBAR 6.6: PETA DAERAH PEMILIHAN DPRD PROVINSI SULAWESI SELATAN



TABEL 6.7: DAERAH PEMILIHAN DPRD PROVINSI SULAWESI SELATAN

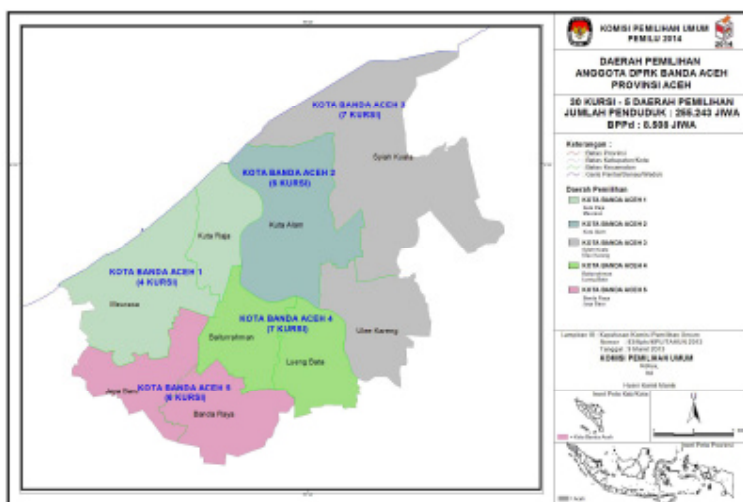
NO	DAERAH PEMILIHAN	JUMLAH PENDUDUK	JUMLAH KURSI
1	DP SULAWESI SELATAN 1 Meliputi Kab/Kota:		9
	1.1 KOTA MAKASSAR-A meliputi kecamatan:	965.354	
	1.1.1 MARISO		
	1.1.2 MAMAJANG		
	1.1.3 MAKASAR		
	1.1.4 UJUNG PANDANG		
	1.1.5 WAJO		
	1.1.6 BONTOTALA		

MENETAPKAN ARENA PEREBUTAN KURSI DPRD

NO	DAERAH PEMILIHAN	JUMLAH PENDUDUK	JUMLAH KURSI
	1.1.7 TALLO		
	1.1.8 UJUNG TANAH		
	1.1.9 TAMALATE		
	1.1.10 RAPPOCINI		
2	DP SULAWESI SELATAN 2 Meliputi Kab/Kota:		6
	2.1 KOTA MAKASSAR-B meliputi kecamatan:	647.059	
	2.1.1 PANAKUKKANG		
	2.1.2 BIRINGKANAYA		
	2.1.3 MANGGALA		
	2.1.4 TAMALANREA		
3	DP SULAWESI SELATAN 3 Meliputi Kab/Kota:		9
	3.1 GOWA	682.025	
	3.2 TAKALAR	295.676	
4	DP SULAWESI SELATAN 4 Meliputi Kab/Kota:		7
	4.1 JENEPONTO	420.494	
	4.2 KEPULAUAN SELAYAR	130.486	
	4.3 BANTAENG	185.675	
5	DP SULAWESI SELATAN 5 Meliputi Kab/Kota:		6
	5.1 BULUKUMBA	431.818	
	5.2 SINJAI	227.210	
6	DP SULAWESI SELATAN 6 Meliputi Kab/Kota:		9
	6.1 PANGKAJENE DAN KEPULAUAN	353.189	
	6.2 MAROS	348.150	
	6.3 BARRU	169.172	
	6.4 KOTA PARE PARE	181.734	
7	DP SULAWESI SELATAN 7 Meliputi Kab/Kota:		7
	7.1 BONE	828.227	
8	DP SULAWESI SELATAN 8 Meliputi Kab/Kota:		7
	8.1 SOPPENG	257.219	
	8.2 WAJO	469.368	
9	DP SULAWESI SELATAN 9 Meliputi Kab/Kota:		9
	9.1 PINRANG	454.946	
	9.2 SIDENRENG RAPPANG	321.970	
	9.3 ENREKANG	243.691	
10	DP SULAWESI SELATAN 10 Meliputi Kab/Kota:		5
	10.1 TANA TORAJA	272.220	
	10.2 TORAJA UTARA	309.769	
11	DP SULAWESI SELATAN 11 Meliputi Kab/Kota:		11
	11.1 LUWU UTARA	354.685	

NO	DAERAH PEMILIHAN	JUMLAH PENDUDUK	JUMLAH KURSI
	11.2 LUWU TIMUR	275.287	
	11.3 KOTA PALOPO	175.313	
	11.4 LUWU	367.370	
	JUMLAH	9.368.107	85

GAMBAR 6.7: PETA DAERAH PEMILIHAN DPRK KOTA BANDA ACEH

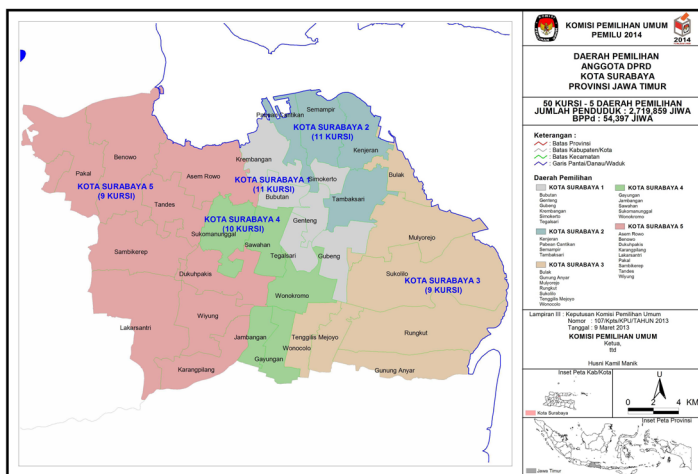


TABEL 6.8: DAERAH PEMILIHAN DPRK KOTA BANDA ACEH

NO	DAERAH PEMILIHAN	JUMLAH PENDUDUK	JUMLAH KURSI
1	DP KOTA BANDA ACEH 1 Meliputi Kecamatan:		4
	1.1 MEURAXA	19.459	
	1.2 KUTA RAJA	12.296	
2	DP KOTA BANDA ACEH 2 Meliputi Kecamatan:		6
	2.1 KUTA ALAM	50.268	
3	DP KOTA BANDA ACEH 3 Meliputi Kecamatan:		7
	3.1 SYIAH KUALA	36.116	
	3.2 ULEE KARENG	25.252	
4	DP KOTA BANDA ACEH 4 Meliputi Kecamatan:		7
	4.1 BAITURRAHMAN	36.726	

NO	DAERAH PEMILIHAN	JUMLAH PENDUDUK	JUMLAH KURSI
	2.2 LHOKNGA	15.326	
	2.3 PEUKAN BADA	18.202	
	2.4 PULO ACEH	4.813	
	2.5 LEUPUNG	3.012	
3	DP ACEH BESAR 3 Meliputi Kecamatan:		6
	3.1 DARUL IMARAH	51.179	
	3.2 SIMPANG TIGA	5.919	
	3.3 DARUL KAMAL	7.165	
4	DP ACEH BESAR 4 Meliputi Kecamatan:		7
	4.1 MONTASIK	19.453	
	4.2 SUKAMAKMUR	14.745	
	4.3 INGIN JAYA	28.490	
	4.4 KUTA MALAKA	6.065	
	4.5 BLANG BINTANG	10.152	
5	DP ACEH BESAR 5 Meliputi Kecamatan:		10
	5.1 MESJID RAYA	22.504	
	5.2 KUTA BARO	23.427	
	5.3 DARUSSALAM	21.840	
	5.4 BAITUSSALAM	20.607	
	5.5 KR. BARONA JA	15.058	
JUMLAH		375.494	35

GAMBAR 6.9: PETA DAERAH PEMILIHAN DPRD KOTA SURABAYA



MENETAPKAN ARENA PEREBUTAN KURSI DPRD

TABEL 6.10: DAERAH PEMILIHAN DPRD KOTA SURABAYA

NO	DAERAH PEMILIHAN	JUMLAH PENDUDUK	JUMLAH KURSI
1	DP KOTA SURABAYA 1 Meliputi Kecamatan:		11
	1.1 TEGALSARI	102.164	
	1.2 GENTENG	60.388	
	1.3 GUBENG	133.943	
	1.4 SIMOKERTO	91.912	
	1.5 BUBUTAN 1	00.443	
	1.6 KREMBANGAN	111.798	
2	DP KOTA SURABAYA 2 Meliputi Kecamatan:		11
	2.1 TAMBAKSARI	211.987	
	2.2 PABEAN CANTIKAN	80.578	
	2.3 SEMAMPIR	179.324	
	2.4 KENJERAN	130.858	
3	DP KOTA SURABAYA 3 Meliputi Kecamatan:		9
	3.1 WONOCOLO	73.474	
	3.2 RUNGKUT	94.212	
	3.3 SUKOLILO	97.982	
	3.4 TENGGILIS MEJOYO	50.398	
	3.5 GUNUNG ANYAR	47.724	
	3.6 MULYOREJO	78.448	
	3.7 BULAK	36.660	
4	DP KOTA SURABAYA 4 Meliputi Kecamatan:		10
	4.1 WONOKROMO	166.592	
	4.2 SAWAHAN	197.730	
	4.3 GAYUNGAN	42.547	
	4.4 JAMBANGAN	43.147	
	4.5 SUKOMANUNGGAL	91.132	
5	DP KOTA SURABAYA 5 Meliputi Kecamatan:		9
	5.1 KARANGPILANG	67.346	
	5.2 TANDES	86.013	
	5.3 LAKARSANTRI	48.040	
	5.4 BENOVO	47.037	
	5.5 WIYUNG	60.427	
	5.6 DUKUH PAKIS	54.130	
	5.7 ASEM ROWO	38.957	
	5.8 PAKAL	42.151	
	5.9 SAMBIKEREP	52.317	
JUMLAH		2.719.859	50

GAMBAR 6.10: PETA DAERAH PEMILIHAN DPRD KABUPATEN SIDOARJO



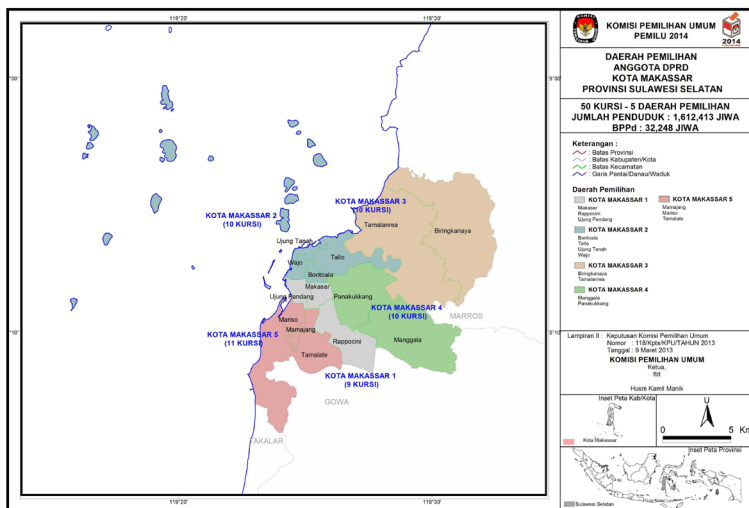
TABEL 6.11: DAERAH PEMILIHAN DPRD KABUPATEN SIDOARJO

NO	DAERAH PEMILIHAN	JUMLAH PENDUDUK	JUMLAH KURSI
1	DP SIDOARJO 1 Meliputi Kecamatan:		11
	1.1 TANGGULANGIN	89.467	
	1.2 CANDI	121.694	
	1.3 SIDOARJO	174.939	
2	DP SIDOARJO 2 Meliputi Kecamatan:		7
	2.1 PRAMBON	66.025	
	2.2 KREMBUNG	58.576	
	2.3 PORONG	74.999	
	2.4 JABON	50.451	
3	DP SIDOARJO 3 Meliputi Kecamatan:		6
	3.1 TARIK	57.375	
	3.2 KRIAN	106.228	
	3.3 BALONGBENDO	62.993	
4	DP SIDOARJO 4 Meliputi Kecamatan:		7
	4.1 TULANGAN	79.694	
	4.2 WONOAYU	70.445	
	4.3 SUKODONO	96.035	

MENETAPKAN ARENA PEREBUTAN KURSI DPRD**TABEL 6.15: DAERAH PEMILIHAN DPRD KABUPATEN KUTAI KARTANEGARA**

NO	DAERAH PEMILIHAN	JUMLAH PENDUDUK	JUMLAH KURSI
1	DP KUTAI KARTANEGARA 1 Meliputi Kecamatan:		7
	1.1 TENGGARONG	110.123	
2	DP KUTAI KARTANEGARA 2 Meliputi Kecamatan:		9
	2.1 SEBULU	40.784	
	2.2 MUARA KAMAN	37.461	
	2.3 TENGGARONG SEBERANG	65.770	
3	DP KUTAI KARTANEGARA 3 Meliputi Kecamatan:		7
	3.1 ANGGANA	40.812	
	3.2 MUARA BADAK	49.296	
	3.3 MARANG KAYU	29.397	
4	DP KUTAI KARTANEGARA 4 Meliputi Kecamatan:		7
	4.1 SAMBOJA	60.577	
	4.2 MUARA JAWA	39.163	
	4.3 SANGA SANGA	19.226	
5	DP KUTAI KARTANEGARA 5 Meliputi Kecamatan:		8
	5.1 LOA KULU	50.510	
	5.2 LOA JANAN	73.945	
6	DP KUTAI KARTANEGARA 6 Meliputi Kecamatan:		7
	6.1 MUARA MUNTAI	21.590	
	6.2 KOTA BANGUN	35.353	
	6.3 KENOHAN	12.489	
	6.4 KEMBANG JANGGUT	25.380	
	6.5 TABANG	12.101	
	6.6 MUARA WIS	9.716	
	JUMLAH	733.693	45

GAMBAR 6.15: PETA DAERAH PEMILIHAN DPRD KOTA MAKASSAR



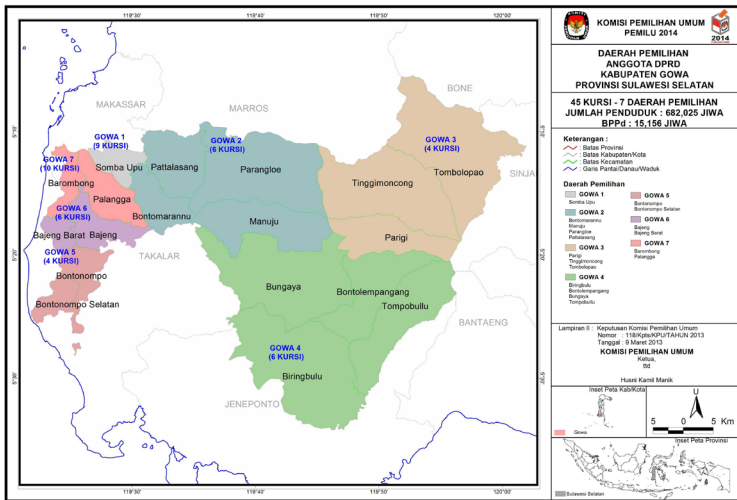
TABEL 6.16: DAERAH PEMILIHAN DPRD KOTA MAKASSAR

NO	DAERAH PEMILIHAN	JUMLAH PENDUDUK	JUMLAH KURSI
1	DP KOTA MAKASSAR 1 Meliputi Kecamatan:		9
	1.1 MAKASAR	105.087	
	1.2 UJUNG PANDANG	31.396	
	1.3 RAPPOCINI	167.229	
2	DP KOTA MAKASSAR 2 Meliputi Kecamatan:		10
	2.1 WAJO	40.011	
	2.2 BONTOALA	65.799	
	2.3 TALLO	159.668	
	2.4 UJUNG TANAH	50.683	
3	DP KOTA MAKASSAR 3 Meliputi Kecamatan:		10
	3.1 BIRINGKANAYA	216.394	
	3.2 TAMALANREA	123.172	
4	DP KOTA MAKASSAR 4 Meliputi Kecamatan:		10
	4.1 PANAUKUKANG	166.064	
	4.2 MANGGALA	141.429	
5	DP KOTA MAKASSAR 5 Meliputi Kecamatan:		11
	5.1 MARISO	70.853	

MENETAPKAN ARENA PEREBUTAN KURSI DPRD

NO	DAERAH PEMILIHAN	JUMLAH PENDUDUK	JUMLAH KURSI
	5.2 MAMAJANG	72.619	
	5.3 TAMALATE	202.009	
JUMLAH		1.612.413	50

GAMBAR 6.16: PETA DAERAH PEMILIHAN DPRD KABUPATEN GOWA



TABEL 6.17: DAERAH PEMILIHAN DPRD KABUPATEN GOWA

NO	DAERAH PEMILIHAN	JUMLAH PENDUDUK	JUMLAH KURSI
1	DP GOWA 1 Meliputi Kecamatan:		9
	1.1 SOMBA OPU	140.584	
2	DP GOWA 2 Meliputi Kecamatan:		6
	2.1 PARANGLOE	16.277	
	2.2 BONTOMARANNU 33.978		
	2.3 PATTALASANG	22.513	
	2.4 MANUJU	14.043	
3	DP GOWA 3 Meliputi Kecamatan:		4
	3.1 TINGGIMONCONG	21.230	
	3.2 TOMBOLOPAO	26.859	
	3.3 PARIGI	14.282	

NO	DAERAH PEMILIHAN	JUMLAH PENDUDUK	JUMLAH KURSI
4	DP GOWA 4 Meliputi Kecamatan:		6
	4.1 TOMPOBULLU	25.433	
	4.2 BUNGAYA	17.148	
	4.3 BIRINGBULU	31.159	
	4.4 BONTOLEMPANGANG	15.966	
5	DP GOWA 5 Meliputi Kecamatan:		4
	5.1 BONTONOMPO	39.751	
	5.2 BONTONOMPO SELATAN	29.931	
6	DP GOWA 6 Meliputi Kecamatan:		6
	6.1 BAJENG	62.916	
	6.2 BAJENG BARAT	23.518	
7	DP GOWA 7 Meliputi Kecamatan:		10
	7.1 PALANGGA	109.387	
	7.2 BAROMBONG	37.050	
	JUMLAH	682.025	45

B. KONSISTENSI PENERAPAN PRINSIP-PRINSIP

Kesetaraan Suara Antardaerah Pemilihan dalam Provinsi: Menurut PKPU No. 5/2013, kesetaraan suara berarti mengupayakan nilai suara (harga kursi) yang setara antarsatu daerah pemilihan dengan daerah pemilihan lainnya dengan prinsip satu orang-satu suara-satu nilai. Dari tujuh prinsip pembentukan daerah pemilihan yang terdapat dalam peraturan KPU, prinsip kesetaraan suara ditempatkan paling atas sehingga kesetaraan suara menjadi prinsip pertama yang harus diacu dalam pembentukan daerah pemilihan. Hal ini juga terlihat dari metode dan langkah-langkah pembentukan daerah pemilihan, yang menjadikan BPPd sebagai dasar untuk menghitung jumlah kursi berdasarkan jumlah penduduk.

Untuk mengukur kesetaraan suara antara daerah

pemilihan yang satu dengan yang lain dalam satu provinsi, maka BPPd provinsi bisa dibandingkan dengan BPPd daerah pemilihan. Yang dimaksud dengan BPPd daerah pemilihan adalah jumlah penduduk dibagi jumlah kursi di daerah pemilihan tersebut. Memang sangat kecil kemungkinan terdapat kesamaan antara BPPd provinsi dengan BPPd daerah pemilihan, mengingat pergerakan dan perubahan jumlah penduduk di suatu wilayah tidak bisa dipaksakan.

Namun, sebagaimana dijelaskan dalam Bab 2, para ahli pemilu bersepakat, pembagian kursi di daerah pemilihan dikatakan setara apabila masih dalam kisaran kurang atau lebih 10% dari BPPd provinsi. Artinya, jika perbandingan antara BPPd daerah pemilihan dengan BPPd provinsi masih dalam kisaran 90% sampai dengan 110%, maka masih bisa disebut setara. Sebaliknya, jika perbandingan antara BPPd daerah pemilihan dengan BPPd provinsi kurang dari 90% atau lebih dari 110%, maka kondisi ini disebut *malapportionment*, yakni pembagian kursi yang tidak proporsional dengan jumlah penduduk antara satu daerah pemilihan dengan daerah pemilihan lain.

Berdasarkan tolok ukur tersebut, maka ada-tidaknya *malapportionment*, dalam pembentukan daerah pemilihan DPRD provinsi di 6 provinsi, bisa dilihat pada Tabel 6.18. Dari tabel tersebut dapat disimpulkan, bahwa prinsip kesetaraan benar-benar diterapkan oleh KPU dan KPU provinsi dalam membentuk daerah pemilihan, mengingat tidak ada daerah pemilihan yang harga kursinya kurang dari 90% atau lebih dari 110%.

**TABEL 6.18 PERBANDINGAN BPPD DAERAH PEMILIHAN
DENGAN BPPD PROVINSI**

NO.	PROVINSI DAN DAERAH PEMILIHAN	JUMLAH PENDUDUK	JUM- LAH KUR- SI	BPPD DP	SELISIH BPPD DP THD BPPD PROVINSI	PERSENTA- SE BPPD DP THD BPPD PROVINSI
01.	DPRD ACEH: BPPd 61.916					
	DP ACEH 1	666.719	11	60.610	(1.305)	97,89%
	DP ACEH 2	571.418	9	63.490	1.574	102,54%
	DP ACEH 3	409.899	7	58.557	(3.359)	94,57%
	DP ACEH 4	362.348	6	60.391	(1.525)	97,54%
	DP ACEH 5	743.180	12	61.931	15	100,02%
	DP ACEH 6	403.417	6	67.236	5.319	108,59%
	DP ACEH 7	453.630	7	64.804	2.887	104,66%
	DP ACEH 8	303.812	5	60.762	(1.154)	98,14%
	DP ACEH 9	564.505	9	62.722	806	101,30%
	DP ACEH 10	536.276	9	59.586	(2.330)	96,24%
02.	DPRD DKI JAKARTA: BPPd 90.598					
	DP DKI JAKARTA 1	1.049.000	12	87.416	(3.181)	96,49%
	DP DKI JAKARTA 2	817.581	9	90.842	244	100,27%
	DP DKI JAKARTA 3	816.234	9	90.692	94	100,10%
	DP DKI JAKARTA 4	911.175	10	91.117	519	100,57%
	DP DKI JAKARTA 5	938.610	10	93.861	3.263	103,60%
	DP DKI JAKARTA 6	936.610	10	93.661	3.062	103,38%
	DP DKI JAKARTA 7	948.470	10	94.847	4.248	104,69%
	DP DKI JAKARTA 8	1.078.919	12	89.909	(688)	99,24%
	DP DKI JAKARTA 9	1.060.021	12	88.335	(2.263)	97,50%
	DP DKI JAKARTA 10	1.111.196	12	92.599	2.001	102,21%
03.	DPRD JAWA TIMUR: BPPd 372.698					
	DP JAWA TIMUR 1	4.468.134	12	372.344	(354)	99,91%
	DP JAWA TIMUR 2	2.906.153	8	363.269	(9.429)	97,47%
	DP JAWA TIMUR 3	3.089.416	8	386.177	13.478	103,62%
	DP JAWA TIMUR 4	3.380.900	9	375.655	2.956	100,79%
	DP JAWA TIMUR 5	3.278.817	9	364.313	(8.385)	97,75%
	DP JAWA TIMUR 6	4.075.341	11	370.485	(2.213)	99,41%
	DP JAWA TIMUR 7	3.213.896	9	357.099	(15.599)	95,81%
	DP JAWA TIMUR 8	4.282.801	11	389.345	16.646	104,47%
	DP JAWA TIMUR 9	2.255.859	6	375.976	3.277	100,88%
	DP JAWA TIMUR 10	2.457.712	7	351.101	(21.597)	94,21%
	DP JAWA TIMUR 11	3.681.686	10	368.168	(4.530)	98,78%

MENETAPKAN ARENA PEREBUTAN KURSI DPRD

NO.	PROVINSI DAN DAERAH PEMILIHAN	JUMLAH PENDUDUK	JUMLAH KURSI	BPPD DP	SELISIH BPPD DP THD BPPD PROVINSI	PERSENTASE BPPD DP THD BPPD PROVINSI
04.	DPRD NUSA TENGGARA TIMUR: BPPd 82.213					
	DP NUSA TENGGARA TIMUR 1	474.324	6	79.054	(3.159)	96,16%
	DP NUSA TENGGARA TIMUR 2	567.580	7	81.082	(1.131)	98,62%
	DP NUSA TENGGARA TIMUR 3	838.227	10	83.822	1.608	101,96%
	DP NUSA TENGGARA TIMUR 4	832.643	10	83.264	1.050	101,28%
	DP NUSA TENGGARA TIMUR 5	887.579	11	80.689	(1.524)	98,15%
	DP NUSA TENGGARA TIMUR 6	615.121	7	87.874	5.660	106,89%
	DP NUSA TENGGARA TIMUR 7	666.933	8	83.366	1.152	101,40%
	DP NUSA TENGGARA TIMUR 8	461.555	6	76.925	(5.288)	93,57%
05.	DPRD KALIMANTAN TIMUR: BPPd 75.544					
	DP KALIMANTAN TIMUR 1	826.394	11	75.126	(417)	99,45%
	DP KALIMANTAN TIMUR 2	548.859	7	78.408	2.863	103,79%
	DP KALIMANTAN TIMUR 3	430.998	6	71.833	(3.711)	95,08%
	DP KALIMANTAN TIMUR 4	905.928	12	75.494	(50)	99,93%
	DP KALIMANTAN TIMUR 5	835.945	11	75.995	450	100,60%
	DP KALIMANTAN TIMUR 6	606.830	8	75.853	309	100,40%
06.	DPRD SULAWESI SELATAN: BPPd 110.213					
	DP SULAWESI SELATAN 1	965.354	9	107.261	(2.951)	97,32%
	DP SULAWESI SELATAN 2	647.059	6	107.843	(2.370)	97,84%
	DP SULAWESI SELATAN 3	977.701	9	108.633	(1.579)	98,57%
	DP SULAWESI SELATAN 4	736.655	7	105.236	(4.977)	95,48%
	DP SULAWESI SELATAN 5	659.028	6	109.838	(375)	99,66%
	DP SULAWESI SELATAN 6	951.245	9	105.693	(4.519)	95,90%
	DP SULAWESI SELATAN 7	828.227	7	118.318	8.105	107,35%
	DP SULAWESI SELATAN 8	726.587	7	103.798	(6.414)	94,18%
	DP SULAWESI SELATAN 9	1.020.607	9	113.400	3.187	102,89%
	DP SULAWESI SELATAN 10	581.989	5	116.397	6.184	105,61%
	DP SULAWESI SELATAN 11	1.172.655	11	106.605	(3.608)	96,73%

Kesetaraan Suara Antarprovinsi: Apabila KPU

dan KPU provinsi telah menunjukkan konsistensinya dalam menerapkan prinsip kesetaraan suara di antara daerah-daerah pemilihan dalam satu provinsi, kini perlu ditinjau juga kesetaraan suara antarprovinsi. Yang menjadi perhatian di sini adalah sejauh mana penetapan jumlah kursi DPRD provinsi sudah memenuhi prinsip kesetaraan suara antarprovinsi.

Tinjauan ini penting karena UU No. 8/2012 berlaku secara nasional, dengan perkecualian jumlah kursi DPRD pada Aceh dan DKI Jakarta.¹ Tinjauan kesetaraan antarprovinsi tersebut juga penting untuk melihat kemungkinan terjadinya *malapportionment* antarprovinsi, yakni pembagian kursi yang tidak proporsional dengan jumlah penduduk antara provinsi yang satu dengan provinsi lain, mengingat formula untuk menentukan jumlah kursi DPRD provinsi adalah sama.

Untuk mengukur kesetaraan suara secara nasional bisa digunakan BPPd nasional, yaitu jumlah penduduk nasional dibagi jumlah total kursi DPRD provinsi se-Indonesia. Menurut Keputusan KPU No. 08/Kpts/KPU/TAHUN 2013 jumlah penduduk nasional adalah 251.857.940, sedang jumlah kursi DPRD provinsi adalah 2.112, sehingga BPPd nasional sama dengan 119.250. Tabel 6.19 memperlihatkan perbandingan BPPd provinsi dengan BPPd nasional. Dari perbandingan tersebut dapat ditarik beberapa kesimpulan.

1 Menurut undang-undang pembentukan kedua provinsi tersebut, kursi DPRD Aceh dan DKI Jakarta adalah 125% dari yang ditentukan UU No. 8/2012. Papua dan Papua Barat sebetulnya juga mendapat 125% kursi, namun 25% kursi tambahan, pengisiannya diputuskan oleh peraturan daerah, bukan melalui pemilu. Lihat kembali bab sebelumnya.

TABEL 6.19 PERBANDINGAN BPPD PROVINSI DENGAN BPPD NASIONAL
119.250

NO.	PROVINSI	JUMLAH PENDUDUK	JUM-LAH KURSI KURSI	BPPD PROVINSI	SELISIH BPPD PROVINSI THD BPPD NASIONAL	PERSENTASE BPPD PROVINSI THD BPPD NASIONAL
01.	Aceh	5.015.234	81	61.916	(57.333)	51,92%
02.	DKI Jakarta	9.603.417	106	90.598	(28.651)	75,97%
03.	Jawa Timur	37.269.885	100	372.698	253.448	312,54%
04.	Nusa Tenggara Timur	5.343.902	65	82.213	(37.036)	68,94%
05.	Kalimantan Timur	4.154.954	55	75.544	(43.705)	63,35%
06.	Sulawesi Selatan	9.368.107	85	110.213	(9.036)	92,42%

Pertama, selisih BPPd Jawa Timur dengan BPPd nasional adalah satu-satunya yang positif dan nilainya tiga kali lipat, 312,54%. Dengan kata lain, nilai *malapportionment* antarprovinsi sangat tinggi, mengingat para ahli pemilu hanya mentolerir *malapportionment* sebesar -10% sampai +10%. Atau dengan kata lain, selisih positif BPPd Jawa Timur terhadap BPPd nasional berada jauh di luar dari yang ditolerir, yakni antara 90% sampai 110%. Hal ini terjadi karena jumlah kursi DPRD Jawa Timur sudah mencapai titik maksimal 100 kursi, sementara jumlah penduduk mencapai 37.269.885, jauh di atas ambang batas 11.000.000 untuk memperoleh kursi maksimal.²

Dengan kata lain, *malapportionment* di Jawa Timur sesungguhnya diciptakan oleh undang-undang. Karena UU No. 12/2008 mengatur bahwa provinsi yang memiliki penduduk 11.000.000 atau lebih kursinya dibatasi sampai 100, maka *malapportionment* antarprovinsi

2 Pasal 23 UU No. 8/2012

yang ditimbulkannya memang sudah dikehendaki oleh undang-undang. *Malapportionment* jenis ini memang bisa dimengerti, sebab jika proporsionalitas jumlah penduduk dan kursi, tidak dibatasi, maka akan ada banyak provinsi yang memiliki kursi melampaui batas politik perwakilan yang masih dimungkinkan.

Malapportionment antarprovinsi yang dikehendaki undang-undang sesungguhnya juga bisa terjadi pada Aceh dan DKI Jakarta, karena kedua provinsi ini kursi DPRD provinsinya ditambah 25% sehingga menjadi 125% dari yang diatur oleh UU No. 8/2012. Dengan demikian jika BPPd Aceh dan BPPd DKI Jakarta, masing-masing 51,92% dan 75,97% (jauh dari kisaran 90% - 110%) dibandingkan dengan BPPd nasional, maka hal ini juga merupakan *malapportionment* antarprovinsi yang dibolehkan oleh undang-undang.

Kedua, apabila *malapportionment* yang terjadi di Jawa Timur, Aceh, dan DKI Jakarta memang sengaja diciptakan oleh undang-undang, lalu bagaimana dengan Nusa Tenggara Timur, Kalimantan Timur, dan Sulawesi Selatan?

Sebagaimana tampak pada Tabel 6.19, jika dibandingkan dengan BPPd nasional, BPPd ketiga provinsi tersebut adalah 68,94%, 63,35%, dan 92,42%. Dengan kata lain, dari tiga provinsi tersebut hanya Sulawesi Selatan yang nilai BPPd-nya masuk dalam kisaran yang dibolehkan (90% - 110%). Sementara Nusa Tenggara Timur dan Kalimantan Timur BPPd-nya jauh di bawah dari yang diperkenankan. Dengan kata lain, terjadi *malapportionment* antarprovinsi di Nusa Tenggara Timur dan Kalimantan Timur. Itu artinya nilai suara di kedua provinsi tersebut jauh lebih tinggi daripada

nilai suara rata-rata nasional.

Mengapa sampai terjadi *malapportionment* antarprovinsi di Nusa Tenggara Timur dan Kalimantan Timur? Akar masalahnya bisa dikembalikan pada UU No. 8/2012, khususnya Pasal 23 yang mengatur jumlah kursi DPRD provinsi.

Di sana disebutkan, provinsi yang berpenduduk 1 juta atau kurang memiliki 35 kursi DPRD provinsi; provinsi berpenduduk 1-3 juta memiliki 45 kursi; provinsi berpenduduk 3-5 juta memiliki 55 kursi; provinsi berpenduduk 5-7 juta memiliki 65 kursi; provinsi berpenduduk 7-9 juta memiliki 75 kursi; provinsi berpenduduk 9-11 juta memiliki 85 kursi, dan; provinsi berpenduduk lebih dari 11 juta memiliki 100 kursi. Interval 10 kursi antara provinsi berpenduduk 1-3 juta, 3-5 juta, 7-9 juta, dan 9-11 juta, terlalu besar, sehingga mengurangi proporsionalitas pembagian kursi, terutama bagi provinsi yang berpenduduk di antara kedua batasan tersebut. Oleh karena itu, untuk menghindari *malapportionment*, interval itu bisa diperkecil, misalnya menjadi 5 atau 3 kursi, sehingga terdapat lebih banyak pilihan jumlah kursi DPRD provinsi sesuai jumlah penduduk.

Kesetaraan Suara Antardaerah Pemilihan dalam Kabupaten/Kota: Bagaimana dengan penerapan prinsip kesetaraan suara dalam pembentukan daerah pemilihan kabupaten/kota? Jika pembentukan daerah pemilihan di 10 kabupaten/kota yang menjadi obyek penelitian ini menjadi pegangan, maka KPU dan KPU kabupaten/kota menerapkan prinsip kesetaraan secara konsisten. Tabel 6.20 menunjukkan, tidak ada satu pun daerah pemili-

han pada setiap kabupaten/kota yang BPPd-nya kurang dari 90% atau lebih dari 110% jika dibandingkan dengan BPPd masing-masing kabupaten/kota. Dengan demikian tidak terjadi *malapportionment* dalam pembentukan daerah pemilihan DPRD kabupaten/kota pada masaing-masing kabupaten/kota.

TABEL 6.20 PERBANDINGAN BPPD DAERAH PEMILIHAN DENGAN BPPD KABUPATEN/KOTA

NO.	KABUPATEN/KOTA	JUMLAH PENDUDUK	JUMLAH KURSI	BPPD DP	SELISIH BPPD DP THD BPPD KAB/KOTA	PERSENTASE BPPD DP THD BPPD KAB/KOTA
01.	KOTA BANDA ACEH: BPPd 8.508					
	DP KOTA BANDA ACEH 1	31.775	4	7.938	(570)	93.30%
	DP KOTA BANDA ACEH 2	50.268	6	8.378	(130)	98.47%
	DP KOTA BANDA ACEH 3	61.368	7	8.767	259	103.04%
	DP KOTA BANDA ACEH 4	62.237	7	8.891	383	104.50%
	DP KOTA BANDA ACEH 5	49.615	6	8.269	(238)	97.19%
02.	ACEH BESAR: BPPd 10.728					
	DP ACEH BESAR 1	75.547	7	10.792	64.43	100.60%
	DP ACEH BESAR 2	51.316	5	10.263	(464)	95.67%
	DP ACEH BESAR 3	64.263	6	10.711	(17)	99.84%
	DP ACEH BESAR 4	78.905	7	11.272	544	105.07%
	DP ACEH BESAR 5	103.436	10	10.344	(384)	96.42%
03.	KOTA SURABAYA: BPPd 54.397					
	DP SURABAYA 1	600.648	11	54.604	207	100.38%
	DP SURABAYA 2	602.747	11	54.795	398	100.73%
	DP SURABAYA 3	478.898	9	53.211	(1.186)	97.82%
	DP SURABAYA 4	541.148	10	54.115	(282)	99.48%
	DP SURABAYA 5	496.314	9	55.146	749	101.38%
04.	SIDOARJO: BPPd 34.965					
	DP SIDOARJO 1	386.100	11	35.100	135	100.39%
	DP SIDOARJO 2	250.051	7	35.722	756	102.16%
	DP SIDOARJO 3	226.596	6	37.766	2.801	108.01%
	DP SIDOARJO 4	246.174	7	35.168	202	100.58%
	DP SIDOARJO 5	371.003	11	33.728	(1.237)	96.46%

MENETAPKAN ARENA PEREBUTAN KURSI DPRD

NO.	KABUPATEN/KOTA	JUMLAH PENDUDUK	JUMLAH KURSI	BPPD DP	SELISIH BPPD DP THD BPPD KAB/KOTA	PERSENTASE BPPD DP THD BPPD KAB/KOTA
	DP SIDOARJO 6	268.351	8	33.544	(1.421)	95.94%
05.	KOTA KUPANG: BPPd 11.858					
	DP KOTA KUPANG 1	126.777	11	11.525	(332)	97.19%
	DP KOTA KUPANG 2	113.398	9	12.600	741	106.26%
	DP KOTA KUPANG 3	92.061	8	11.508	(350)	97.05%
	DP KOTA KUPANG 4	71.831	6	11.972	113	100.96%
	DP KOTA KUPANG 5	70.257	6	11.710	(148)	98.75%
06.	KUPANG: BPPd 9.437					
	DP KUPANG 1	104.572	11	9.507	69	100.74%
	DP KUPANG 2	65.454	7	9.351	(86)	99.08%
	DP KUPANG 3	64.940	7	9.277	(159)	98.31%
	DP KUPANG 4	95.356	10	9.536	98.60	101.04%
07.	KOTA SAMARINDA: BPPd 18.368					
	DP KOTA SAMARINDA 1	187.369	11	17.034	(1.334)	92.73%
	DP KOTA SAMARINDA 2	131.200	7	18.743	374	102.04%
	DP KOTA SAMARINDA 3	142.973	8	17.872	(496)	97.30%
	DP KOTA SAMARINDA 4	202.692	11	18.427	58	100.32%
	DP KOTA SAMARINDA 5	162.160	9	18.018	(350)	98.09%
08.	KUTAI KARTANEGARA: BPPd 16.304					
	DP KUTAI KARTANEGARA 1	110.123	7	15.732	(572)	96.49%
	DP KUTAI KARTANEGARA 2	144.015	9	16.002	(302)	98.15%
	DP KUTAI KARTANEGARA 3	118.875	7	16.982	678	104.16%
	DP KUTAI KARTANEGARA 4	118.946	7	16.992	688	104.22%
	DP KUTAI KARTANEGARA 5	124.455	8	15.557	(747)	95.42%
	DP KUTAI KARTANEGARA 6	116.089	7	16.584	280	101.72%
09.	KOTA MAKASSAR: BPPd 32.248					
	DP KOTA MAKASSAR 1	304.432	9	33.826	1.577	104.89%
	DP KOTA MAKASSAR 2	316.161	10	31.616	(631)	98.04%
	DP KOTA MAKASSAR 3	339.566	10	33.957	1.708	105.30%
	DP KOTA MAKASSAR 4	307.493	10	30.749	(1.498)	95.35%
	DP KOTA MAKASSAR 5	345.481	11	31.407	(840)	97.39%
10.	GOWA: BPPd 15.156					
	DP GOWA 1	140.584	9	15.620	464	103.06%
	DP GOWA 2	86.811	6	14.469	(687)	95.46%
	DP GOWA 3	62.371	4	15.593	436	102.88%
	DP GOWA 4	89.706	6	14.951	(205)	98.65%

NO.	KABUPATEN/KOTA	JUMLAH PENDUDUK	JUMLAH KURSI	BPPD DP	SELISIH BPPD DP THD BPPD KAB/KOTA	PERSENTASE BPPD DP THD BPPD KAB/KOTA
	DP GOWA 5	69.682	4	17.421	2.264	114.94%
	DP GOWA 6	86.433	6	14.406	(750)	95.05%
	DP GOWA 7	146.437	10	14.644	(512)	96.62%

Kesetaraan Suara Antarkabupaten/kota: Untuk melihat kesetaraan suara antarkabupaten/kota bisa dilakukan dengan membandingkan BPPd masing-masing kabupaten/kota dengan BPPd nasional, yaitu jumlah penduduk nasional dibagi jumlah kursi kabupaten/kota. Apabila hal itu dilakukan, hasilnya tampak pada Tabel 6.21.

Di sana terlihat kabupaten/kota yang memiliki 50 kursi DPRD kabupaten/kota BPPd-nya bisa dua atau tiga kali lipat daripada BPPd nasional. Hal ini terjadi karena, kabupaten/kota tersebut sudah mencapai batas maksimal 50 kursi karena penduduknya sudah lebih dari 1 juta sebagaimana diatur dalam UU No. 8/2012. Dengan kata lain, jika terjadi *malapportionment* antarkabupaten/kota pada kabupaten/kota yang penduduknya lebih dari 1 juta, maka itu memang dikehendaki undang-undang.

Meskipun demikian, jika kabupaten/kota yang berpenduduk 1 juta atau lebih (Kota Surabaya, Sidoarjo, Kota Makassar) dikeluarkan untuk melihat *malapportionment* antarkabupaten/kota, maka Tabel 6.21 menunjukkan masih terdapat 5 kabupaten/kota yang mengalami *malapportionment* antarkabupaten/kota, yaitu: Kota Banda Aceh (57,07%), Aceh Besar (71,97%), Kota Kupang (79,55%),

Kupang (63,31%), Kota Samarinda (123,19%). Dengan demikian, dari 10 kabupaten/kota yang diteliti, hanya ada dua kabupaten/kota yang terhindar dari *malapportionment* antarkabupaten/kota, yaitu Kutai Kartanegara (109,37%) dan Gowa (101,67%).

Sumber masalah *malapportionment* antarkabupaten/kota ini adalah interval yang terlalu lebar (5) antara kursi kabupaten/kota satu dengan yang lain berdasar jumlah penduduk. Selain itu dengan ketentuan bahwa kabupaten/kota berpenduduk di atas 1 juta memiliki kursi maksimal 50 kursi juga menyokong *malapportionment* karena banyak sekali kabupaten kota yang masuk kriteria ini.

Untuk itu cara mengurangi *malapportionment* antarkabupaten/kota adalah mengurangi interval jumlah kursi antara kabupaten/kota satu dengan yang lain, misalnya dari 5 menjadi 3, dan menaikkan jumlah batas maksimal jumlah kursi kabupaten/kota, misalnya dari 50 menjadi 60 kursi. Dengan demikian akan lebih banyak varian jumlah kursi DPRD kabupaten/kota berdasarkan jumlah penduduk masing-masing.

TABEL 6.21 PERBANDINGAN BPPD KABUPATEN/KOTA DENGAN BPPD RATA-RATA NASIONAL 14.907

NO.	KABUPATEN/KOTA	JUMLAH PENDUDUK	JUMLAH KURSI KURSI	JUMLAH BPPD	SELISIH THD BPPD NASIONAL	PERSENTASE THD BPPD NASIONAL
01.	Kota Banda Aceh	255.243	30	8.508	(6.398)	57,07%
02.	Aceh Besar	375.494	35	10.728	(4.178)	71,97%
03.	Kota Surabaya	2.719.859	50	54.397	39.490	364,91%
04.	Sidoarjo	1.748.275	50	34.965	20.058	234,55%
05.	Kota Kupang	474.324	40	11.858	(3.048)	79,55%

06.	Kupang	330.322	35	9.437	(5.469)	63,31%
07.	Kota Samarinda	826.395	45	18.364	3.457	123,19%
08.	Kutai Kartanegara	733.693	45	16.304	1.397	109,37%
09.	Kota Makassar	1.612.413	50	32.248	17.341	216,33%
10.	Gowa	682.025	45	15.156	249	101,67%

Ketaatan pada Sistem Pemilu Proporsional: Inilah prinsip kedua pembentukan daerah pemilihan DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota sebagaimana tersebut dalam PKPU No. 5/2013. Prinsip ini mengutamakan pembentukan daerah pemilihan dengan jumlah kursi besar agar persentase jumlah kursi yang diperoleh setiap partai politik setara mungkin dengan persentase suara yang diperolehnya. Artinya, semakin besar besaran daerah pemilihan, semakin bagus dalam sistem pemilu proporsional.

Sebagaimana sudah dijelaskan pada Bab 2, dalam sistem pemilu proporsional terdapat tiga jenis besaran daerah pemilihan: pertama, besaran daerah pemilihan kecil (1-5 kursi); kedua, besaran daerah pemilihan berkursi sedang (6-10 kursi), dan; ketiga, daerah pemilihan berkursi banyak (11 atau lebih kursi). PKPU No. 5/2013 jelas mendorong besaran daerah pemilihan berkursi banyak (11 kursi atau lebih) atau setidaknya besaran daerah pemilihan berkursi sedang (6-10 kursi), dan menghindari besaran daerah pemilihan berkursi kecil (1-5 kursi).

Tabel 6.22 memperlihatkan, dari 56 daerah pemilihan DPRD provinsi di 6 provinsi, rata-rata besaran daerah pemilihan masuk kategori besaran daerah pemilihan berkursi sedang: paling kecil Sulawesi Selatan (7,7) dan paling besar DKI Jakarta (10,6). Tetapi jika kita lihat satu

per satu, maka terdapat 2 daerah pemilihan yang berkursi 5, masing-masing terdapat di Aceh dan Sulawesi Selatan. Apabila ditelusuri lebih dalam, pertimbangan KIP Aceh dan KPU Sulawesi Selatan membentuk daerah pemilihan berkursi kecil itu, selain mengutamakan prinsip kesetaraan suara, juga mempertimbangkan prinsip kohesivitas penduduk.

DP ACEH 8 (5 kursi) yang terdiri dari Gayo Luwes dan Aceh Tenggara merupakan kawasan yang penduduknya beretnis dan berpandangan politik sama; demikian juga dengan DP SULAWESI SELATAN (5 kursi) yang terdiri dari Tana Toraja dan Toraja Utara memiliki kesamaan etnis dan agama, sehingga mereka lebih baik dijadikan dalam satu daerah pemilihan. Adanya daerah pemilihan berkursi kecil itu lebih menjamin terjadinya keterwakilan penduduk yang secara sosial politik memang kohesif, daripada mereka harus disatukan dengan daerah pemilihan lain.

TABEL 6.22 JUMLAH DAN RATA-RATA BESARAN DAERAH PEMILIHAN DPRD PROVINSI

PROVINSI	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	JML DP	RATA-RATA BESARAN DP
Aceh			1	2	2		3		1	1	10	8,1
DKI Jakarta							2	4		4	10	10,6
Jawa Timur				1	1	2	3	1	2	1	11	9,1
Nusa Tenggara Timur				2	2	1		2	1		8	8,1
Kalimantan Timur				1	1	1			2	1	6	9,1
Sulawesi Selatan			1	2	3		4		1		11	7,7
Jumlah			2	8	9	4	12	7	7	7	56	

Sama dengan pembentukan daerah pemilihan DPRD provinsi, pembentukan daerah pemilihan DPRD kabupaten/kota juga tampak berusaha menaati prinsip pemilu proporsional. Rata-rata besaran daerah pemilihan di 10 kabupaten/kota masuk dalam kategori besaran daerah pemilihan berkursi sedang: paling kecil Kota Banda Aceh (6,0) dan paling besar Kota Surabaya dan Kota Makassar (10).

Dari 53 daerah pemilihan DPRD kabupaten/kota terdapat 4 daerah pemilihan berkursi kecil, yaitu DP KOTA BANDA ACEH 1 (4 kursi), DP GOWA 3 (4 kursi) dan DP GOWA 5 (4 kursi) dan DP ACEH BESAR 2 (5 kursi). Namun jika ditinjau lebih dalam, pembentukan daerah berkursi kecil tersebut lebih karena penyebaran penduduk yang tidak merata di antara kecamatan-kecamatan yang ada di kabupaten/kota tersebut, sehingga pengabaian prinsip pemilu proporsional tersebut lebih karena mengutamakan prinsip kesetaraan dan integralitas wilayah administrasi.

Yang menarik adalah pembentukan dua daerah pemilihan di Kota Kupang, yakni DP KOTA KUPANG 4 (6 kursi) dan DP KOTA KUPANG 5 (6 kursi). Dua daerah pemilihan yang masing-masing berkursi 6 tersebut sebetulnya bisa disatukan dalam satu daerah pemilihan berkursi 12. Selain prinsip kesetaraan masih terjaga, kedua daerah juga berdekatan sehingga kalau disatukan tidak menyalahi prinsip integralitas wilayah. Namun rupanya KPU Kota Kupang memisahkan dua wilayah yang bisa disatukan tersebut. Ketika usulan ini disampaikan ke KPU, ternyata KPU juga menyetujuinya.

TABEL 6.23 JUMLAH DAN RATA-RATA BESARAN DAERAH PEMILIHAN DPRD KABUPATEN/KOTA

KABUPATEN/KOTA	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	JML DP	RATA-RATA BESARAN DP
Kota Banda Aceh		1		2	2						5	6,0
Aceh Besar			1	1	2			1			5	7,0
Kota Surabaya							2	1	2		5	10,0
Sidoarjo				1	2	1			2		6	8,3
Kota Kupang				2		1	1		1		5	8,0
Kupang					2			1	1		4	8,7
Kota Samarinda					1	1	1	1	1		5	9,0
Kutai Kartanegara					4	1	1				6	7,5
Kota Makassar							1	3	1		5	10,0
Gowa		2		3			1	1			7	6,4
Jumlah		3	1	6	13	4	7	8	8		53	

Proporsionalitas: Prinsip ketiga pembentukan daerah pemilihan yang ditekankan oleh PKPU No. 5/2013 adalah proporsionalitas, yaitu memperhatikan kesetaraan alokasi kursi antardaerah pemilihan agar tetap terjaga perimbangan jumlah kursi setiap daerah pemilihan. Maksudnya besaran daerah pemilihan antara daerah pemilihan satu dengan daerah pemilihan lain tidak terlalu jomplang, karena keseimbangan besaran daerah pemilihan antara daerah pemilihan yang satu dengan daerah pemilihan yang lain berpengaruh terhadap tingkat kompetisi partai politik dan calon. Maksudnya, berkompetisi di daerah pemilihan berkursi kecil berbeda tingkat persaingannya dengan berkompetisi di daerah pemilihan berkursi besar.

Apabila dilihat dari prinsip proporsionalitas, sebagaimana tampak pada Tabel 6.22, pembentukan daerah

pemilihan DPRD Aceh cenderung mengabaikan prinsip ini, karena di satu pihak terdapat daerah pemilihan berkursi kecil, yaitu DP ACEH 8 (5 kursi); di lain pihak terdapat daerah pemilihan berkursi besar, yaitu DP ACEH 5 (12 kursi). Kesenjangan besaran daerah pemilihan di Aceh ini mencapai 7 kursi (12 kursi dikurangi 5 kursi). Selanjutnya kesenjangan 6 kursi terjadi di Jawa Timur, Kalimantan Timur, dan Sulawesi Selatan. Daerah pemilihan DPRD provinsi yang paling berimbang adalah DKI Jakarta, karena jarak antara daerah pemilihan berkursi kecil dengan daerah pemilihan berkursi besar hanya 2 kursi.

Sementara itu Tabel 6.23 menunjukkan, kesenjangan besaran daerah pemilihan DPRD kabupaten/kota paling besar terjadi di Gowa: di satu pihak, terdapat DP GOWA 3 (4 kursi); di lain pihak terdapat DP GOWA 2 (10 kursi), sehingga selisihnya mencapai 6 kursi. Kesenjangan terbesar kedua terjadi di Aceh Besar, Sidoarjo dan Kota Kupang yang selisihnya mencapai 5 kursi.

Dalam penerapan prinsip proporsionalitas ini, Kota Surabaya paling bagus karena kesenjangan daerah pemilihan berkursi besar, yaitu DP KOTA SURABAYA 1 (11 kursi) dan DP KOTA SURABAYA 2 (11 kursi), dengan daerah pemilihan berkursi kecil, yaitu DP KOTA SURABAYA 3 (9 kursi) dan DP KOTA SURABAYA 5 (9 kursi), hanya 2 kursi. Hal ini juga terjadi di daerah pemilihan DPRD kabupaten/kota di Aceh Besar, Kutai Kartanegara, dan Kota Makassar.

Pengabaian prinsip proporsionalitas di beberapa daerah pemilihan DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota sebetulnya bukan kesengajaan yang diciptakan oleh KPU

kabupaten/kota, KPU provinsi, dan KPU. Ini merupakan konsekuensi atas pengutamaan prinsip kesetaraan, kohesivitas, dan integralitas wilayah. Bagaimanapun penyebaran penduduk dan wilayah administrasi merupakan dua faktor yang tidak bisa dikendalikan oleh para perancang dan pembentuk daerah pemilihan.

Integralitas Wilayah: Menurut PKPU No. 5/2013, integralitas wilayah adalah beberapa kabupaten/kota atau kecamatan yang disusun menjadi satu daerah pemilihan harus saling berbatasan, dengan tetap memperhatikan keutuhan dan keterpaduan wilayah, mempertimbangkan kondisi geografis, sarana perhubungan dan aspek kemudahan transportasi. Penerapan prinsip ini sepertinya mudah, karena tinggal menggabungkan atau memisah wilayah-wilayah administrasi (kabupaten/kota untuk daerah pemilihan DPRD provinsi dan kecamatan untuk daerah pemilihan DPRD kabupaten/kota) untuk dijadikan satu daerah pemilihan. Namun masalahnya bisa pelik jika harus mendahulukan prinsip kesetaraan suara. Sebab sering terjadi demi menjadi prinsip kesetaraan, juga prinsip-prinsip yang lain, integralitas wilayah sulit terbentuk.

Situasi itulah yang dihadapi KPU DKI Jakarta. Sebagaimana tampak pada Gambar 6.1, DP DKI JAKARTA 9 (12 kursi) dan DP DKI JAKARTA 10 (12 kursi) tidak integral. Kecamatan Tambora digabungkan dengan DP DKI JAKARTA 10 (12 kursi), padahal di tengahnya terdapat Petamburan yang bergabung dalam DP DKI JAKARTA 9 (12 kursi). Sedangkan Tamansari bergabung dengan DP DKI JAKARTA 9 (12 kursi), yang dipisah oleh Tambora yang

bergabung dengan DP DKI JAKARTA 10 (12 kursi).

Integralitas tidak tercapai karena Tambora adalah kecamatan yang paling padat penduduknya di DKI Jakarta. Jika Tambora disatukan dengan DP DKI JAKARTA 9, total kursinya menjadi 15, sehingga melampaui batas maksimal 12 kursi per daerah pemilihan. Tetapi jika Tambora dan Tamansari disatukan menjadi satu daerah pemilihan sendiri, kursinya hanya 6, sehingga secara keseluruhan terjadi ketidakseimbangan besaran daerah pemilihan di DKI Jakarta: di satu pihak, terdapat daerah pemilihan berkursi 9, 10, dan 12; di lain pihak, terdapat daerah pemilihan berkursi 6. Jadi, atas pengutamakan prinsip kesetaraan, ketaatan pemilu proporsional, dan keseimbangan besaran daerah pemilihan, terpaksa prinsip integralitas diabaikan.

Dari pembentukan daerah pemilihan di 10 provinsi dan 16 kabupaten/kota yang menjadi fokus penelitian ini, masalah integralitas wilayah hanya terjadi di DKI Jakarta. Provinsi ini merupakan kota besar dengan penduduk paling padat di Indonesia, sehingga pengabungan atau pemisahan berdasar batas-batas wilayah administrasi untuk menjaga integralitas wilayah daerah pemilihan, tidak bisa klop dengan penerapan prinsip-prinsip lain yang tidak kalah penting.

Coterminous atau Berada dalam Cakupan Wilayah yang Sama: Prinsip ini merupakan pengembangan dari prinsip integralitas wilayah. Menurut PKPU No. 5/2013 penyusunan daerah pemilihan DPRD provinsi yang terbentuk dari satu, beberapa dan atau bagian kabupaten/kota, harus tercakup seluruhnya dalam suatu daerah

pemilihan DPR; begitupula dengan daerah pemilihan anggota DPRD kabupaten/kota yang terbentuk dari satu, beberapa dan atau bagian kecamatan harus tercakup seluruhnya dalam suatu daerah pemilihan DPRD provinsi. Dalam konteks pemilu Indonesia penerapan prinsip ini sangat penting karena pemilu DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota diselenggarakan bersamaan waktunya.

Namun karena BPPd atau perbandingan harga kursi DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota sangat jauh, sehingga penerapan prinsip ini tidak mengalami banyak masalah. Dari pembentukan daerah pemilihan DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota di 6 provinsi dan 10 kabupaten/kota, tidak ada satupun yang melanggar prinsip ini.

Kohesivitas: Ini adalah prinsip keenam dari tujuh prinsip pembentukan daerah pemilihan yang diatur dalam PKPU No. 5/2013. Menurut PKPU tersebut, dalam membentuk daerah pemilihan DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota memperhatikan sejarah, kondisi sosial budaya, adat istiadat dan kelompok minoritas. Meskipun ini prinsip keenam, penerapannya sangat penting dalam konteks politik Indonesia yang penduduknya sangat plural, baik dari segi ideologi, agama, pandangan politik, etnis, kedaerahan, dan juga tingkat ekonomi.

Pengabaian prinsip ini dalam pembentukan daerah pemilihan Pemilu 2004 dan Pemilu 2009, telah menimbulkan ketidakpuasan masyarakat bahkan ketegangan-ketegangan politik sepanjang tahun, karena sekelompok masyarakat merasa diperlakukan tidak adil sebab tidak memiliki wakil

di DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota. Inilah yang terjadi di Aceh, sehingga KIP Aceh memecah beberapa daerah pemilihan lama untuk mengakomodasi tuntutan masyarakat yang memiliki kesamaan etnis dan pandangan politik. Dengan tetap mengedepankan prinsip kesetaraan, keputusan KIP Aceh itu menyebabkan jumlah daerah pemilihan DPRD Aceh menjadi lebih banyak dan rata-rata besaran daerah pemilihan DPRD Aceh menjadi lebih kecil.

Situasi sulit dihadapi oleh KPU Kalimantan Timur, yang mendapat tuntutan keras dari warga Kutai Barat, agar Kutai Barat dilepaskan dari Kutai Kartanegara untuk menjadi daerah pemilihan tersendiri. Tuntutan ini masuk akal, karena secara etnis Kutai Barat dihuni oleh orang Dayak, sementara Kutai Kartanegara dihuni oleh orang Banjar. Namun hal ini tidak bisa dipenuhi oleh KPU Kalimantan Timur. Jumlah penduduk Kutai Barat tidak memungkinkan untuk mejadi satu daerah pemilihan tersendiri, karena berdasarkan BPPd Kalimantan Timur, kabupaten ini hanya memiliki 2 kursi. Padahal UU No. 8/2012 mengharuskan besaran daerah pemilihan minimal 3 kursi.

Apayang dialami KPU Kalimantan Timur, berbeda dengan KPU Sulawesi Selatan yang bisa menyatukan Tanah Toraja dan Toraja Utara dalam satu daerah pemilihan berkursi 5. Konsekuensinya memang terjadi ketidakseimbangan besaran daerah pemilihan DPRD Sulawesi Selatan, karena di sana juga terdapat daerah pemilihan berkursi 11. Ini juga yang terjadi di Nusa Tenggara Timur yang memang memiliki banyak etnis dan tersebar di banyak pulau dengan komposisi jumlah penduduk yang tidak merata.

Masalah penerapan prinsip kohesivitas sejauh ini tidak muncul dalam pembentukan daerah pemilihan DPRD kabupaten/kota. Selain karena daerah pemilihan lama (Pemilu 2009) sudah cukup mengakomodasi prinsip ini, UU No. 8/2012 juga memberi keleluasaan kepada KPU kabupaten/kota untuk menetapkan satu kecamatan, menggabungkan, atau memecahnya untuk menjadi daerah pemilihan, apabila memang muncul tuntutan masyarakat untuk mengedepankan prinsip kohesivitas.

Kesinambungan: Ini merupakan prinsip ketujuh atau prinsip terakhir pembentukan daerah pemilihan DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota yang diatur KPU. Menurut PKPU No. 5/2013, dalam menyusun daerah pemilihan, KPU provinsi dan KPU kabupaten/kota harus memperhatikan daerah pemilihan yang sudah ada (Pemilu 2009), kecuali apabila alokasi kursi pada daerah pemilihan tersebut melebihi 12 (dua belas) kursi atau apabila bertentangan dengan enam prinsip lainnya. Dengan ketentuan seperti itu, sebetulnya KPU provinsi dan KPU kabupaten/kota bisa mengubah atau membentuk daerah pemilihan baru jika memang ada daerah pemilihan berkursi lebih dari 12, dan pembentukan daerah pemilihan yang melanggar prinsip-prinsip lainnya.

Beberapa daerah pemilihan lama (Pemilu 2009) yang kursinya lebih dari 12, seperti di 5 daerah pemilihan DPRD DKI Jakarta dan 1 daerah pemilihan DPRD Kalimantan Timur, harus dipecah untuk memenuhi ketentuan batas maksimal besaran daerah pemilihan 12 kursi. Demikian

juga akibat penambahan penduduk yang berdampak pada penambahan jumlah kursi, daerah-daerah pemilihan yang tadinya berkursi 12, juga dipecah menjadi daerah pemilihan baru. Penambahan jumlah kursi DPRD Aceh dan DPRD Sulawesi Selatan juga berdampak pada hadirnya daerah pemilihan baru, demikian juga dengan pemekaran wilayah sebagaimana terjadi di Nusa Tenggara Timur.

Sementara itu perubahan-perubahan signifikan daerah pemilihan atau munculnya daerah pemilihan DPRD kabupaten/kota baru terdapat di Sidoarjo. KPU Sidoarjo membuat dua daerah pemilihan baru demi menjaga kohesivitas penduduk korban lumpur Lapindo yang bermukim di dua kecamatan. Sementara munculnya daerah pemilihan baru di Kota Kupang, Kota Samarinda dan Kutai Kartanegara lebih karena faktor pemekaran; sebaliknya Kupang satu daerah pemilihan hilang karena telah mekar menjadi kabupaten tersendiri. Perubahan-perubahan kecil sebagai dampak penambahan penduduk yang tidak merata pada setiap kecamatan terjadi di Kota Surabaya, sehingga demi mempertahankan prinsip kesetaraan beberapa kecamatan keluar dari daerah pemilihan dan masuk ke daerah pemilihan baru.

C. TINGKAT KOMPETISI PARTAI POLITIK

PKPU No. 5/2013 menghendaki agar pembentukan daerah pemilihan benar-benar memperhatikan prinsip proporsionalitas besaran daerah pemilihan. Hal ini terlihat jelas dari penempatan kedua prinsip itu pada urutan ketiga, setelah prinsip kesetaraan suara dan ketaatan

pada sistem pemilu proporsional. Ini berarti KPU benar-benar mendorong KPU provinsi dan KPU kabupaten/kota untuk membuat besaran daerah pemilihan yang kurang lebih merata. Jika perbedaan besaran daerah pemilihan antardaerah pemilihan terlalu jomplang maka akan terjadi kompetisi partai politik dan calon yang tidak seimbang di antara daerah pemilihan satu dengan daerah pemilihan lain.

Situasi tersebut terbangun berangkat dari hubungan matematika antara suara, kursi, dan besaran daerah pemilihan. Maksudnya, semakin besar besaran daerah pemilihan, semakin kecil persentase suara yang dibutuhkan untuk mendapatkan kursi; sebaliknya, semakin kecil besaran daerah pemilihan, semakin besar persentase suara yang dibutuhkan untuk mendapatkan kursi. Dengan demikian berkompetisi di daerah pemilihan berkursi 3, akan lebih berat jika dibandingkan dengan berkompetisi di daerah pemilihan berkursi 4. Semakin tinggi kesenjangan besaran daerah pemilihan maka semakin tidak seimbang persaingan, dan ini terlihat dari nilai ambang batas (*threshold*).

Sebagaimana dijelaskan pada Bab 2, dalam sistem pemilu proporsional yang menggunakan formula kuota (atau dalam bahasa undang-undang disebut bilangan pembagi pemilih, BPP) terdapat dua ambang batas, yakni ambang batas atas (*upper threshold*) dan ambang batas bawah (*lower threshold*). Ambang batas atas untuk mendapatkan kursi pertama atau kursi utuh, sedang ambang batas bawah untuk mendapatkan kursi sisa. Adapun rumusnya masing-masing adalah $T_{upper} = \frac{1}{2} m$ atau $T_{upper} = 100\% : (1+m)$ dan T_{lower}

= $1/(m+1)$ atau $T_{\text{lower}} = 100\% : 2m$,³ di mana T adalah persentase ambang batas berdasar suara, lalu m adalah besaran daerah pemilihan.

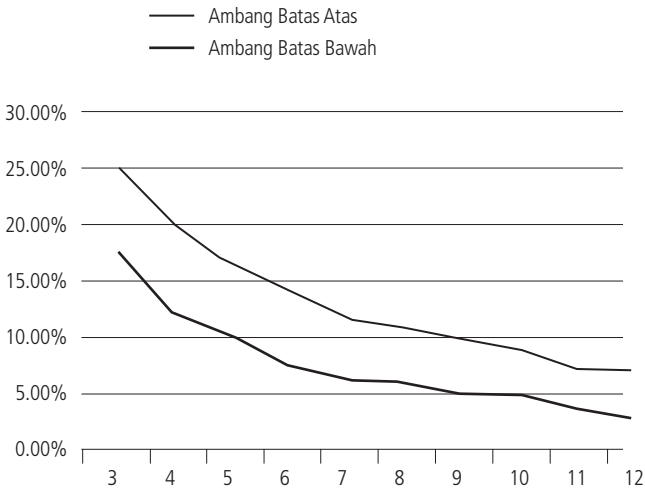
TABEL 6.24 BESARAN DAERAH PEMILIHAN DAN AMBANG BATAS PEROLEHAN KURSI

BESARAN DAERAH PEMILIHAN	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
AMBANG BATAS ATAS	25,00%	20,00%	16,66%	14,28%	12,50%	11,11%	10,00%	9,09%	8,33%	7,69%
AMBANG BATAS BAWAH	16,66%	11,11%	9,09%	7,69%	7,14%	6,25%	5,55%	5,00%	4,54%	4,16%

Mengingat bahwa besaran daerah pemilihan DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota adalah 3-12 kursi, maka pengoperasian rumus tersebut tampak pada Tabel 6.24. Hasil hubungan besaran daerah pemilihan dengan ambang batas atas dan ambang batas bawah berupa persentase suara (sah) yang terdapat dalam setiap daerah pemilihan. Artinya, jika partai politik yang berkompetisi di daerah pemilihan berkursi 5, maka partai itu harus meraih suara sedikitnya 16,66% persen suara agar mendapatkan kursi pertama (utuh), sedang peluang untuk mendapatkan kursi sisa masih terjadi bila partai itu meraih suara sedikitnya 9,09%. Diagram di bawah akan memperjelas hubungan besaran daerah pemilihan dengan tingkat kompetisi partai politik.

3 Rumus ini ditemukan oleh Rae, Loosemore, dan Hamby, lihat Dieter Nohlen, *Election and Electoral System*, Delhi: MacMillan, 1966.

BAGAN 6.4: BESARAN DAERAH PEMILIHAN DAN AMBANG BATAS PEROLEHAN KURSI



Dengan memperhatikan kembali Tabel 6.22, tampak bahwa kompetisi paling ketat untuk mendapatkan kursi DPRD provinsi terjadi di Sulawesi Selatan karena rata-rata besaran daerah pemilihannya paling kecil, yakni 7,7; sedang kompetisi paling longgar terjadi di DKI Jakarta karena rata-rata besaran daerah pemilihannya 10,6. Namun jika dilihat per daerah pemilihan, kompetisi paling ketat terdapat 2 daerah pemilihan yaitu, DP ACEH (5 kursi) dan DP SULAWESI SELATAN (5 kursi), sedang yang paling longgar terdapat di 6 daerah pemilihan yaitu, DP ACEH 5 (12 kursi), DP DKI JAKARTA 1 (12 kursi), DP DKI JAKARTA 8 (12 kursi), DP DKI JAKARTA 9 (12 kursi), DP DKI JAKARTA 10 (12 kursi), DP JAWA TIMUR 1 (12 kursi), dan DP KALIMANTAN TIMUR 4 (12 kursi).

Sementara itu Tabel 6.23 memperlihatkan, kompetisi paling ketat untuk memperebutkan kursi DPRD kabupaten/kota terjadi di Kota Banda Aceh dan Gowa yang rata-rata besaran daerah pemilihannya 6,0 dan 6,4; sedang kompetisi paling longgar terjadi di Kota Surabaya dan Kota Makassar yang rata-rata besaran daerah pemilihannya 10. Apabila dilihat per daerah pemilihan, kompetisi paling ketat terdapat di 2 daerah pemilihan, yaitu DP KOTA BANDA ACEH 1 (4 kursi), DP GOWA 3 (4 kursi), dan DP GOWA 5 (4 kursi); sedang kompetisi paling longgar terdapat di 8 daerah pemilihan, yaitu DP KOTA SURABAYA 1 (11 kursi), DP KOTA SURABAYA 2 (11 kursi), DP SIDOARJO 1 (11 kursi), DP SIDOARJO 5 (11 kursi), DP KOTA KUPANG 1 (11 kursi), DP KUPANG 1 (11 kursi), DP KOTA SAMARINDA 4 (11 kursi), dan DP KOTA MAKASSAR 5 (11 kursi).

Akhirnya, dengan melihat kembali rata-rata besaran daerah pemilihan DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota akan bisa diperkirakan jumlah dan tingkat fragmentasi partai politik di DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota hasil pemilu. Pada provinsi dan kabupaten/kota yang memiliki rata-rata besaran daerah pemilihan kecil, maka jumlah dan fragmentasi partai politik yang masuk parlemen cenderung kecil juga. Hal ini bisa terjadi di Sulawesi Selatan, Kota Banda Aceh, dan Gowa. Sebaliknya, pada provinsi dan kabupaten/kota yang memiliki rata-rata besaran daerah pemilihan besar, maka jumlah dan fragmentasi partai politik yang masuk parlemen cenderung besar juga.

Secara matematika hal ini memang tidak bisa dipastikan karena jumlah dan fragmentasi partai politik hasil pemilu di

parlemen juga ditentukan oleh variabel jumlah partai politik peserta pemilu serta tingkat penyebaran perolehan suara masing-masing partai politik. Jumlah partai politik yang sedikit (dari 38/44 partai politik pada Pemilu 2009 menjadi 12/15 partai politik pada Pemilu 2014) memang cenderung akan mengurangi jumlah dan fragmentasi partai politik di parlemen hasil pemilu. Namun kecenderungan itu juga bisa berhenti manakala perolehan suara partai politik menyebar sehingga membuat partai politik yang masuk parlemen juga semakin banyak.

BAB 7

Penutup

A. KESIMPULAN

Daerah pemilihan (*district*) sesungguhnya sesuatu yang baru dalam pemilu Indonesia. Pada pemilu-pemilu Orde Baru dan Pemilu 1999, daerah pemilihan identik dengan wilayah administrasi pemerintahan. Karena itu ketika Pemilu 2004 membentuk daerah pemilihan baru yang tidak identik dengan wilayah administrasi pemerintahan, ketegangan politik tidak terhindarkan. KPU yang mendapat mandat UU No. 12/2003 untuk membentuk daerah pemilihan, dituduh partai-partai politik bertindak seenaknya sendiri dalam membentuk daerah pemilihan. Inilah yang melatari, mengapa pembuat undang-undang menetapkan daerah pemilihan DPR dalam lampiran undang-undang. Meskipun penetapan daerah pemilihan itu menyalahi prinsip pemilu demokratis, namun daerah pemilihan itu masih berlaku hingga Pemilu 2014.

Jika daerah pemilihan DPR Pemilu 2004 diubah oleh pembuat undang-undang melalui UU No. 10/2008, tidak demikian halnya dengan daerah pemilihan DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota. Daerah pemilihan yang terbentuk pada Pemilu 2004 tetap dipertahankan pada Pemilu 2009, meskipun banyak masalah di dalamnya. Pertama, banyak daerah pemilihan yang mengabaikan prinsip kesetaraan sehingga harga kursi antar daerah

pemilihan tidak setara. Kedua, banyak daerah pemilihan DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota yang memiliki lebih dari 12 kursi, padahal UU No. 12/2003 dan UU No. 10/2008 membatasi besaran daerah pemilihan 3-12 kursi. Kedua masalah itulah yang akan diselesaikan oleh UU No. 8/2012.

UU No. 8/2012 menegaskan, besaran daerah pemilihan DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota adalah 3-12 kursi. Undang-undang ini membolehkan kabupaten/kota (untuk pembentukan daerah pemilihan DPRD provinsi) dan kecamatan (untuk pembentukan daerah pemilihan DPRD kabupaten/kota) dibelah demi mencapai daerah pemilihan berkursi maksimal 12. Kebijakan ini bukan untuk penyeragaman besaran daerah pemilihan, tetapi untuk menjaga kesetaraan persaingan antardaerah pemilihan. Sebab, bersaing di kursi kecil lebih berat jika dibandingkan dengan bersaing di kursi besar, sehingga semakin kecil selisih antara besaran daerah pemilihan yang satu dengan besaran daerah pemilihan yang lain, berarti semakin sehat kompetisi partai politik dan calon dalam memperebutkan kursi perwakilan.

Namun UU No. 8/2012 belum cukup memberi arahan kepada KPU dan jajarannya tentang bagaimana membentuk daerah pemilihan yang benar. Sebab, selain soal wilayah daerah pemilihan dan besaran daerah pemilihan, undang-undang ini hanya mengatur tentang penentuan jumlah kursi DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota berdasarkan klasifikasi jumlah penduduk masing-masing provinsi dan kabupaten/kota. Di luar tiga hal itu tidak ada ketentuan

jelas, termasuk tentang prinsip, metode dan langkah pembentukan daerah pemilihan. Di sinilah PKPU No. 5/2013 punya peran sentral dalam menata kembali daerah pemilihan DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota.

PKPU No. 5/2013 menetapkan tujuh prinsip pembentukan daerah pemilihan: (1) kesetaraan nilai suara, (2) ketaatan pada sistem pemilu yang proporsional, (3) proporsionalitas, (4) integralitas wilayah, (5) berada dalam cakupan wilayah sama (*coterminous*), (6) kohesivitas, dan (7) kesinambungan. Peraturan ini juga menetapkan penggunaan metode Kuota Hamilton/Hare/Niemayer atau disebut Kuota-LR (*largest remainders*) atau sisa terbanyak dalam mengalokasikan kursi DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota ke daerah pemilihan.

Selanjutnya, secara lebih rinci PKPU No. 5/2013 mengatur langkah-langkah pembentukan daerah pemilihan, mulai dari cara menentukan BPPd, yaitu jumlah penduduk dibagi kursi. BPPd inilah yang digunakan menghitung perolehan kursi dengan cara membagi jumlah penduduk setiap wilayah (dalam hal ini kabupaten/kota dan kecamatan) dengan BPPd, sehingga diketahui jumlah perolehan kursi masing-masing wilayah. Wilayah-wilayah itu dapat berdiri, digabungkan atau dibelah untuk membentuk satu daerah pemilihan, sesuai besaran daerah pemilihan yang dibolehkan.

KPU bertugas menetapkan daerah pemilihan DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota, sedang KPU provinsi dan KPU kabupaten/kota yang bertugas merancang daerah pemilihan. Mereka berusaha keras menerapkan

semua ketentuan-ketentuan UU No. 8/2012 dan PKPU No. 5/2013. Namun kajian ini, menunjukkan bahwa hal itu tidak mudah dilakukan. Di satu pihak, penerapan prinsip kesetaraan sebagai prinsip pertama pembentukan daerah pemilihan, sering bertabrakan dengan penerapan prinsip-prinsip lainnya; di lain pihak, KPU juga harus mengakomodasi tuntutan masyarakat untuk melakukan perubahan-perubahan daerah pemilihan demi pemenuhan keterwakilan. Faktor lain yang tidak bisa dihindari adalah tekanan partai politik dan calon yang menginginkan pembentukan daerah pemilihan sesuai kalkulasi politiknya.

Selanjutnya, kajian terhadap penataan atau pembentukan daerah pemilihan DPRD provinsi di 6 provinsi dan daerah pemilihan DPRD kabupaten/kota di 10 kabupaten/kota ini, berhasil menemukan beberapa kesimpulan penting.

Pertama, perintah UU No. 8/2012 yang mengharuskan KPU menerima DAK2 sebagai basis data untuk menghitung jumlah kursi DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota dan pembentukan daerah pemilihannya, membuat KPU tidak berkutik untuk mengkritisi dan memperbaiki data penduduk. Padahal jika dibandingkan dengan data Proyeksi Penduduk 2012 oleh BPS, terdapat selisih jumlah penduduk signifikan, yaitu 7.169.657 jiwa atau 2,85 % lebih banyak DAK2 2012 daripada Proyeksi BPS 2012. Mengingat akurasi data Proyeksi BPS lebih bisa dipercaya daripada data DAK2 yang berbasis pada administrasi kependudukan, maka selisih jumlah penduduk tersebut telah melahirkan setidaknya 92 “kursi hantu” DPRD provinsi dan 490 “kursi hantu” DPRD kabupaten/kota.

Kedua, melalui pelatihan, lokakarya dan diskusi tentang pembentukan daerah pemilihan, menjadikan pemahaman dan kemampuan teknis anggota dan staf KPU provinsi dan KPU kabupaten/kota cukup memadai dalam melakukan perancangan daerah pemilihan. Sayangnya, KPU provinsi dan KPU kabupaten/kota tidak maksimal melakukan sosialisasi prinsip, metode dan langkah pembentukan daerah pemilihan, sehingga masyarakat tidak tergerak ikut berpartisipasi dalam proses pembentukan daerah pemilihan. Apalagi diskusi publik tentang rancangan pembentukan daerah pemilihan DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota juga berjalan ala kadarnya, sehingga penataan daerah pemilihan DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota seakan hanya jadi isu elitis, hanya diikuti oleh KPU dan beberapa elit partai politik. Padahal keberadaan daerah pemilihan sangat menentukan hubungan keterwakilan antara penduduk dan pemilih di suatu daerah pemilihan dengan para wakilnya di lembaga legislatif.

Ketiga, dalam proses perancangan daerah pemilihan, KPU provinsi dan KPU kabupaten/kota selalu mengedepankan prinsip kesetaraan suara. Ini memang langkah yang dikehendaki UU No. 8/2012 dan PKPU No. 5/2013. Yang jadi masalah, penerapan prinsip-prinsip lainnya tidak dengan sendirinya bisa berjalan sehingga menimbulkan perbedaan pandangan di kalangan internal KPU provinsi dan KPU kabupaten/kota. Sejauh mana KPU provinsi dan KPU kabupaten/kota menyatukan pandangan mereka sehingga rancangan pembentukan daerah pemilihan yang disampaikan ke publik benar-benar solid, tidak banyak

diketahui. Di satu pihak, kesolidan rancangan pembentukan daerah pemilihan ini benar-benar menunjukkan profesionalitas KPU provinsi dan KPU kabupaten/kota; tetapi di lain pihak, hal itu juga menutup pengembangan wacana publik tentang pembentukan daerah pemilihan. Apalagi, hampir semua rancangan daerah pemilihan DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota diterima oleh KPU sehingga pembentukan daerah benar-benar gagal merangsang partisipasi publik.

Keempat, dari 56 daerah pemilihan DPRD provinsi di 6 provinsi yang menjadi obyek kajian, tidak ada satu pun daerah pemilihan yang menyalahi prinsip kesetaraan suara karena harga kursi di setiap daerah pemilihan masih dalam kisaran 90% sampai 110% dari BPPd provinsi. Hal yang sama juga terjadi pada 53 daerah pemilihan DPRD kabupaten/kota di 10 kabupaten/kota. Hal ini menunjukkan bahwa KPU benar-benar menerapkan prinsip kesetaraan suara sebagai prinsip pertama dan utama pembentukan daerah pemilihan secara konsisten. Meskipun demikian jika dibandingkan harga kursi antara provinsi dan antarkabupaten/kota tampak terjadi ketimpangan. *Malapportionment* antarprovinsi dan antarkabupaten/kota terjadi karena dikehendaki UU No. 8/2012 akibat adanya batas maksimal jumlah kursi, juga karena interval antarkelompok jumlah kursi (dibanding dengan jumlah penduduk) terlalu lebar.

Kelima, akibat konsisten menerapkan prinsip kesetaraan suara, maka penerapan prinsip-prinsip lain mengalami kesulitan mengingat jumlah penduduk tidak merata sesuai jumlah dan luasan wilayah administrasi. Apabila dilihat

dari prinsip ketaatan pada sistem pemilu proporsional rata-rata besaran daerah pemilihan masuk kategori berkursi sedang: paling kecil Sulawesi Selatan (7,7) dan paling besar DKI Jakarta (10,6). Tetapi jika kita lihat satu per satu, maka terdapat 2 daerah pemilihan yang berkursi 5, masing-masing terdapat di Aceh dan Sulawesi Selatan. Adapun pertimbangan KIP Aceh dan KPU Sulawesi Selatan membentuk daerah pemilihan berkursi kecil itu adalah kohesivitas penduduk. Sementara adanya daerah pemilihan berkursi kecil di Kota Banda Aceh, Aceh Besar, dan Gowa lebih karena pertimbangan integralitas wilayah.

Keenam, jika ditinjau dari sisi proporsionalitas, yakni keseimbangan besaran daerah pemilihan demi menjaga keseimbangan kompetisi partai politik dan calon, tampak beberapa daerah pemilihan di Aceh, Jawa Timur, Kalimantan Timur dan Sulawesi Selatan tidak seimbang. Hal ini juga terjadi di Aceh Besar, Sidoarjo, Kota Kupang, dan Gowa. Pengabaian prinsip proporsionalitas ini sebetulnya bukan kesengajaan yang diciptakan oleh KPU kabupaten/kota, KPU provinsi, dan KPU. Ini merupakan konsekuensi atas pengutamaan prinsip kesetaraan, kohesivitas, dan integralitas wilayah. Bagaimanapun penyebaran penduduk dan wilayah administrasi merupakan dua faktor yang tidak bisa dikendalikan oleh para perancang dan pembentuk daerah pemilihan.

Ketujuh, masalah integralitas wilayah hanya terjadi di DKI Jakarta di mana terdapat dua daerah pemilihan yang sebagian wilayahnya saling meloncati. Penerapan prinsip *coterminous* tidak sulit dilakukan karena harga kursi DPR,

DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota berselisih tinggi sehingga jenjang cakupan wilayah juga lebar. Penerapan prinsip kohesivitas berjalan baik di Aceh dan Sulawesi Selatan (yang selama ini menghadapi tuntutan keterwakilan dari sekelompok masyarakat tertentu) meskipun berimplikasi terhadap ketidakseimbangan besaran daerah pemilihan. Sementara prinsip kesinambungan wilayah tidak berjalan baik di Aceh, DKI Jakarta, dan Sulawesi Selatan sebagai akibat penambahan jumlah kursi yang memaksa lahirnya beberapa daerah pemilihan baru.

Akhirnya, dengan melihat rata-rata besaran daerah pemilihan di setiap provinsi dan kabupaten/kota, maka bisa dihitung tingkat kompetisi partai politik dan calon dalam memperebutkan kursi DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota. Rata-rata besaran daerah pemilihan provinsi adalah adalah 8-10, sedang rata-rata besaran daerah pemilihan kabupaten/kota adalah 6-10. Angka tersebut bisa menjadi indikator untuk memperkirakan jumlah partai politik yang memiliki kursi DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota. Dengan maksimal 10 partai politik yang masuk DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota, maka bisa diperkirakan Pemilu 2014 akan menghasilkan parlemen lokal lebih sederhana daripada Pemilu 2009.

B. REKOMENDASI

Pembentukan daerah pemilihan merupakan isu sensitif. Tidak jarang perdebatan tentang pembentukan daerah pemilihan menimbulkan ketegangan politik sehingga beberapa negara membentuk lembaga khusus untuk

mengkaji, merancang, dan menetapkan daerah pemilihan. Bagi partai politik, daerah pemilihan adalah arena kompetisi politik yang sebenarnya sehingga mereka cenderung menginginkan peta daerah pemilihan yang menguntungkan. Bagi masyarakat, daerah pemilihan adalah kepastian memiliki kursi perwakilan dan mereka bisa mengontrol hubungan keterwakilan itu dengan mudah. Sedang bagi penyelenggara pemilu, pembentukan daerah pemilihan berimplikasi terhadap teknis administrasi pelaksanaan pemilu.

Kajian terhadap pembentukan daerah pemilihan DPRD provinsi di 6 provinsi dan daerah pemilihan DPRD kabupaten/kota di 10 kabupaten/kota, menunjukkan bahwa proses pembentukan daerah pemilihan berjalan aman dan lancar. Tidak terjadi perdebatan sengit antarpihak, ketegangan politik, apalagi protes-protes berbuah konflik, sehingga ketika rancangan daerah pemilihan yang disusun KPU provinsi dan KPU kabupaten/kota ditetapkan oleh KPU, semua pihak bisa menerima. Proses pembentukan daerah pemilihan tanpa gejolak ini, di satu pihak bisa dimaknai sebagai bentuk keberhasilan KPU, KPU provinsi dan KPU kabupaten/kota dalam membentuk daerah pemilihan; di lain pihak, juga bisa diartikan sebagai kegagalan KPU, KPU provinsi dan KPU kabupaten/kota dalam melibatkan masyarakat, sehingga pembentukan daerah pemilihan seakan hanya jadi urusan penyelenggara pemilu dan partai politik.

Atas proses dan hasil pembentukan daerah pemilihan DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota, kajian ini

memberikan beberapa rekomendasi.

Pertama, PKPU No. 5/2013 yang memuat prinsip, metode, dan langkah pembentukan daerah pemilihan DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota, terbukti berhasil memandu KPU provinsi dan KPU kabupaten/kota dalam merancang daerah pemilihan. Oleh karena itu, ketentuan tersebut perlu diadopsi ke dalam undang-undang pemilu, sehingga akan menjadi basis pengaturan pembentukan daerah pemilihan DPR, DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota pada masa datang. Dengan adanya pengaturan prinsip, metode, dan langkah pembentukan daerah pemilihan dalam undang-undang pemilu, maka pembuat undang-undang tidak perlu lagi memaksakan diri untuk membentuk daerah pemilihan sendiri, karena hasilnya cenderung menyalahi prinsip-prinsip pemilu demokratis akibat dari negosiasi politik. Pengaturan pembentukan daerah pemilihan yang jernih, jelas dan konsisten, akan menghilangkan kekhawatiran bahwa KPU akan seenaknya sendiri dalam membentuk daerah pemilihan DPR.

Kedua, daerah pemilihan merupakan arena kompetisi politik yang sesungguhnya. Daerah pemilihan merupakan wilayah hukum di mana penduduknya memiliki hubungan keterwakilan sehingga mereka bisa mengontrol wakil-wakilnya yang duduk di lembaga legislatif. Dengan demikian isu pembentukan daerah pemilihan sesungguhnya bukan monopoli partai politik dan penyelenggara pemilu, tetapi juga harus dipahami oleh masyarakat secara keseluruhan. Oleh karena itu, dalam proses penataan atau pembentukan daerah pemilihan, KPU dan jajarannya

wajib membangkitkan kesadaran masyarakat akan arti penting pembentukan daerah pemilihan. Dengan demikian, sosialisasi tentang pembentukan daerah pemilihan tidak cukup hanya menunjukkan tata cara pembentukan daerah pemilihan, tetapi juga menjelaskan implikasi-implikasi politik keterwakilan atas terbentuknya daerah pemilihan.

Ketiga, data penduduk adalah basis utama pembentukan daerah pemilihan, selain peta batas-batas wilayah administrasi pemerintahan. Jika data penduduk tidak akurat, maka penentuan jumlah kursi perwakilan dan alokasinya kursi ke daerah pemilihan, tidak tepat. Inilah masalah yang dihadapi DAK2 2012 yang menjadi basis pembentukan daerah pemilihan DPR provinsi dan DPRD kabupaten/kota. DAK2 2012 diragukan akurasinya karena diolah dari sistem administrasi kependudukan yang tidak aktual dalam mencatat data kependudukan. Akibatnya DAK2 2012 menghasilkan banyak “kursi hantu” di DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota. Karena data sensus penduduk lebih akurat dan lebih kredibel, maka dalam pembentukan daerah pemilihan ke depan sebaiknya menggunakan data sensus penduduk. Sesuai dengan periode sensus penduduk yang dilakukan setiap 10 tahun sekali, maka penataan atau pembentukan daerah pemilihan DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota bisa dilakukan setiap dua kali pemilu, yakni pada tahun kedua setelah hasil sensus penduduk diumumkan.

Keempat, penempatan prinsip kesetaraan nilai suara sebagai prinsip pertama dan utama memang sudah tepat. Namun harus disadari bahwa hal itu berimplikasi terhadap kesulitan penerapan prinsip-prinsip lainnya. Yang jadi

masalah di sini bukanlah pada bagaimana memaksakan agar prinsip-prinsip lainnya bisa diterapkan secara konsisten, melainkan prinsip-prinsip mana yang harus mendapatkan prioritas untuk diterapkan, dan prinsip-prinsip mana yang harus diabaikan. Pada titik inilah maka perdebatan pembentukan daerah pemilihan harus dilakukan secara terbuka. KPU, KPU provinsi, dan KPU kabupaten/kota sebagai perancang daerah pemilihan DPR, DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota harus mengajukan beberapa rancangan alternatif untuk dibahas publik. Tujuannya tidak lain agar masyarakat mengetahui implikasi-implikasi politik atas rancangan daerah pemilihan yang hendak ditetapkan.

DAFTAR PUSTAKA

- Barber, Kathleen L, *A Right to Representation: Proporsional Election System for The Twenty-First Century*, Columbus: Ohio State University Press, 2000
- Baldini, Gianfranco and Adriano Pappalardo, *Elections, Electoral Systems and Volatile Voters*, London: Palgrave MacMillan, 2009.
- Balinski, Michel L and Peyton Young, *Fair Representation: Meeting the Ideal of One Man, One Vote*, Second Edition, Washington: Brooking Institution Press, 2001.
- Colomer, Josep (ed), *Handbook of Electoral System Choice*, London: Palgrave MacMillan, 2009.
- Kartawidjaja, Pipit R dan Sidik Pramono, *Matematika Pemilu*, Jakarta: INSIDE, 2004.
- Kartawidjaja, Pipit R dan Sidik Pramono, *Akal-Akalan Daerah Pemilihan*, Jakarta: Perludem, 2007.
- Lijphart, Arendt, *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twety-One Countries*, New Haven and London: Yale University Press, 1984.
- Norris, Pippa, *Electoral Engineering*, Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
- Rehfeld, Andrew, *The Concept of Constituency: Political Representation, Democratic Legitimacy, and Institutional Design*, Cambaridge: Cambridge University Press, 2005.
- Reynolds, Andrew, dan Ben Reilly (ed), *Electoral System Design: The International IDEA Handbook*, Stockholm: Internastional IDEA, 2010.

- Rey, Douglas W, *The Political Consequences of Electoral Laws*, New Haven and London: Yale University Press, 1967.
- Surbakti, Ramlan, Didik Supriyanto, dan August Mellaz, *Menyetarakan Nilai Suara: Jumlah dan Alokasi Kursi DPR ke Provinsi*, Jakarta: Kemitraan, 2011,
- Surbakti, Ramlan, Didik Supriyanto, August Melaz dan Ismail Fahmi, *Alokasi Kursi 560 ke Provinsi dan Pembentukan Daerah Pemilihan 3-6 Kursi, 3-8 Kursi, dan 3-10 Kursi: Berdasarkan Prinsip Kesetaraan (Pasal 27 Ayat (1) UUD 1945) dan Berbasis Data Sensus Penduduk 2010*, Jakarta: Perludem dan Kemitraan, 2011.
- Taagepera, Rein and Matthew S Shugart, *Limiting Frames of Political Games: Logical Quantitative Models of Size, Growth and Distribution*, Irvine: Center for the Study of Democracy, University of California, 2002.
- Tim Kajian Perludem, *Alokasi Kursi dan Daerah Pemilihan*, naskah tidak diterbitkan, 2007.