

Dampak Putusan MK Nomor 80/PUU-XX/2022 terhadap Kewenangan Komisi Pemilihan Umum dalam Penataan Daerah Pemilihan

Aryo Wasisto*, Achmadudin Rajab**

*Pusat Analisis Keparlemenan Badan Keahlian DPR RI

**Pusat Perancangan Undang-Undang Badan Keahlian DPR RI

Jl. Jenderal Gatot Subroto, Senayan, Jakarta

Email: aryo.wasisto@dpr.go.id

Naskah diterima: 6 Maret 2023

Naskah direvisi: 13 Mei 2023

Naskah diterbitkan: 30 Juni 2023

Abstract

The Constitutional Court Decision Number 80/PUU-XX/2022 in the case of reviewing Law Number 7 of 2017 on General Elections against the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia, ordered the General Election Commission (KPU) to arrange electoral districts at all levels. The decision stated that the list of electoral districts in the Election Law was unconstitutional. The KPU followed up on this decision by drafting a KPU Regulation but did not revise the composition of the electoral districts of the DPR and Provincial DPRD. Using a political-legal approach, this study analyzes the KPU's follow-up options and their potential implication. This study also explains the implication of strategic choices that the KPU may take, such as the status quo, moderate actions, and progressive actions. The results of this study conclude that the choice of the status quo fulfills the formal aspect of the decision. The basis for the KPU's choice was the absence of an order to revise the electoral districts. From a social perspective, changing electoral districts in the midst of an election process will lead to distortions of democracy and the relationship between constituents and members of parliament. This choice has an institutional implication and raises questions about the independence of the KPU in electoral arrangements. It is considered that the KPU did not take advantage of the momentum to arrange electoral districts in a professional manner, which has been a problem since the 2009 election.

Keywords: *electoral districts arrangement; Constitutional Court Decision; General Election Law; KPU's independence*

Abstrak

Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor 80/PUU-XX/2022 dalam perkara pengujian Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (Undang-Undang Pemilu) terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memerintahkan Komisi Pemilihan Umum (KPU) untuk menata daerah pemilihan (dapil) di seluruh tingkatan. Putusan tersebut juga menyatakan daftar dapil dalam Undang-Undang Pemilu inkonstitusional. Tujuan artikel ini menjelaskan dinamika kewenangan pengaturan dapil, menganalisis dampak Putusan MK, dan menganalisis pilihan tindak lanjutnya oleh KPU. Dari hasil penelitian ini diketahui bahwa KPU telah mendapatkan kembali wewenang mengatur seluruh daerah pemilihan pasca-Putusan MK. KPU menindaklanjuti putusan tersebut dengan menerbitkan Peraturan KPU, tetapi tidak merevisi susunan dapil DPR dan DPRD Provinsi. Dari perspektif sosial, perubahan dapil di tengah tahapan pemilu akan menimbulkan distorsi demokrasi antara konstituen dan anggota parlemen. Keadaan ini menimbulkan pertanyaan tentang independensi KPU dalam tata kelola dapil. KPU dianggap tidak memanfaatkan momentum untuk mengatur dapil secara profesional. Hal ini telah menjadi masalah sejak Pemilu 2009.

Kata kunci: tata kelola dapil; putusan MK; hukum pemilu; independensi KPU

I. Pendahuluan

Putusan MK Nomor 80/PUU-XX/2022 Perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan Pasal 187 ayat (5) dan Pasal 189 ayat (5), serta Lampiran III dan Lampiran IV, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (UU No. 7 Tahun 2017) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945). Konsekuensi dari putusan ini adalah daftar daerah pemilihan (dapil) dan alokasi kursi dalam Lampiran III dan Lampiran IV undang-undang tersebut tidak memiliki kekuatan hukum. Sebagai gantinya, Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia (KPU) diberi wewenang untuk merancang Peraturan KPU mengenai penyusunan dapil untuk Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi (DPRD Provinsi).

Putusan MK No. 80/PUU-XX/2022 yang dibacakan oleh Mahkamah pada 20 Desember 2022 memicu perdebatan hukum seputar pemilihan umum (pemilu) dan independensi lembaga penyelenggara pemilu. Ada dua hal penting yang harus diperhatikan. *Pertama*, KPU telah menindaklanjuti Amar Putusan tersebut dengan menerbitkan Peraturan KPU Nomor 6 Tahun 2023 tentang Daerah Pemilihan dan Alokasi Kursi Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dalam Pemilihan Umum Tahun 2024 (PKPU tentang Dapil). Namun, susunan dapil dalam PKPU ini sama dengan yang terdapat dalam Lampiran III dan Lampiran IV yang dinyatakan inkonstitusional. *Kedua*, KPU dianggap mengabaikan argumen hukum (*legal reasoning*) yang menyatakan bahwa penyusunan dapil dalam Lampiran III dan Lampiran IV tidak mematuhi prinsip-prinsip yang seharusnya diterapkan dalam penyusunan dapil.

Putusan MK No.80/PUU-XX/2022 secara tegas mengembalikan kewenangan tata kelola dapil dan alokasi kursi kepada KPU. Istilah “mengembalikan” mengacu pada sejarah penataan dapil di Indonesia. Pada Pemilu 1999, melalui UU No. 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum, KPU memiliki wewenang menyusun dapil di seluruh

tingkatan pemilihan legislatif. Selanjutnya, pada Pemilu Legislatif 2004, melalui UU No.12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum, KPU juga mengatur dapil di seluruh tingkatan legislatif. Namun, pada Pemilu 2009, UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilu mencabut kewenangan KPU dalam menyusun dapil anggota DPR dan dapil DPR ditentukan dalam lampiran. Meskipun demikian, UU No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilu masih memberikan kewenangan KPU untuk menyusun dapil tingkat DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota, kecuali untuk tingkat DPR yang dapilnya tercantum dalam lampiran. Pada Pemilu 2019, melalui UU No.7 Tahun 2017, KPU hanya diberi kewenangan untuk mengatur dapil di tingkat kabupaten/kota. Adapun daftar dapil untuk DPR dan DPRD Provinsi tercantum dalam lampiran undang-undang. Oleh karena itu, Putusan MK No.80/PUU-XX/2022 memiliki semangat atau momentum untuk memperbaiki persoalan disproporsionalitas, ketimpangan harga kursi, dan persoalan dapil di Indonesia oleh KPU.

Pemilu 2019 memperlihatkan adanya ketimpangan harga surat suara yang signifikan. Contohnya, Jawa Timur XI (Bangkalan, Sampang, Pamekasan, dan Sumenep), untuk mendapatkan satu kursi minimal dibutuhkan 212.081 suara, sementara di dapil Kalimantan Utara hanya membutuhkan 37.616 suara untuk satu kursi. Hal ini menunjukkan pentingnya melakukan penataan ulang agar sesuai dengan prinsip-prinsip penyusunan dapil yang mendukung asas pemilu. Dalam konteks ini, PKPU tentang Dapil menjadi penting, tetapi KPU dianggap kurang memperhatikan beberapa persoalan terkait dapil.

KPU bersikap untuk tidak melakukan revisi yang bermakna atas dapil-dapil yang bermasalah. Selanjutnya, tindak lanjut KPU terhadap PKPU tentang Dapil tersebut merupakan hasil kesepakatan rapat pada 11 Januari 2023 antara Komisi II DPR, Pemerintah (Menteri Dalam Negeri), KPU, dan Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia (Bawaslu RI), Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu Republik Indonesia (DKPP RI), yang memutuskan agar KPU tetap menggunakan dapil sebagaimana diatur dalam lampiran dari UU No.7 Tahun 2017. Kesepakatan tersebut telah diimplementasikan dalam PKPU tentang Dapil.

Terdapat dua pandangan mengenai PKPU tentang Dapil. *Pertama*, secara substansial, KPU tidak sepenuhnya menjalankan Putusan MK No.80/PUU-XX/2022 secara komprehensif. *Kedua*, secara formal, KPU telah mematuhi Putusan MK No.80/PUU-XX/2022. Menurut Pemohon, KPU telah mengabaikan putusan.¹ Pengabaian yang dilakukan oleh KPU seharusnya tidak terjadi, mengingat sebelumnya Putusan MK Nomor 92/PUU-XIV/2016 telah membatalkan sifat kekuatan mengikat dari konsultasi KPU kepada Komisi II DPR dan Pemerintah dalam pembentukan PKPU. Walaupun Putusan MK No. 92/PUU-XIV/2016 sebelumnya berlaku untuk undang-undang pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah (Pilkada), dikarenakan putusan ini membatalkan Pasal 9 huruf a Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang sebagaimana terakhir telah diubah dengan Undang-Undang 6 Tahun 2020 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang. Namun, tidak ada lagi perbedaan rezim Pemilu dan Pilkada sejak Putusan MK Nomor 55/PUU-XVII/2019. Untuk itu, KPU seharusnya dapat bersikap mandiri dan tidak terpengaruh oleh kompromi politik yang bahkan bertentangan kaidah hukum yang benar, yakni tidak menajalankan Putusan MK.

Putusan MK, seperti halnya Putusan MK No. 80/PUU-XX/2022, berlaku sejak dibacakan. Pasal 57 ayat (2) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana terakhir telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 7 Ta-

hun 2020 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (UU MK) menyatakan bahwa pembentukan undang-undang tidak memenuhi ketentuan pembentukan undang-undang berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, undang-undang tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Adapun Putusan MK yang mengabulkan permohonan wajib dimuat dalam Berita Negara dalam jangka waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari kerja sejak putusan diucapkan, sebagaimana diatur pada Pasal 57 ayat (3) UU MK. Dengan demikian lampiran berupa tabel dapil dalam UU Pemilu sudah tidak lagi berkekuatan hukum tetap.

Berdasarkan beberapa hal tersebut, penelitian ini melengkapi analisis hukum pemilu di Indonesia, terutama hubungan Putusan MK dengan kewenangan penyelenggara pemilu. Penelitian sebelumnya dilakukan oleh Ashari membahas Putusan MK yang memiliki dasar untuk mendorong terciptanya pemilu yang demokratis dan sesuai dengan konstitusi. Dampak Putusan MK Nomor 14/PUU-XI/2013 terhadap penyelenggaraan pemilu serentak, memunculkan perdebatan tafsir dan penanggulangan pelaksanaannya.² Isu utama dalam pemilu tersebut adalah penggunaan lima kotak suara, tetapi argumentasi dasarnya tidak menyentuh aspek demokratis. Bahkan Putusan MK ini tidak secara jelas mengatur aspek konkretnya sehingga terjadi tafsir Pemilu Serentak lima kotak suara dalam satu hari. Penelitian lain dilakukan oleh Siboy yang menilai bahwa penyelenggara pemilu dapat memprediksi dampak demokratis—Putusan MK, tetapi adanya kesenjangan antara ekspektasi hukum dengan kapasitas penyelenggara sehingga dapat mengakibatkan pemilu tidak efisien, tidak demokratis, dan menimbulkan insiden sakit dan jatuh korban.³

Artikel ini menyajikan penjelasan teoretis baru mengenai dampak Putusan MK dan penyelenggara pemilu. Pertama, artikel ini mem-

¹ Perludem, Konsistensi Penataan Alokasi Kursi dan Pendapilan Berdasarkan Putusan MK, 2023, diakses 29 Januari, 2023, https://www.youtube.com/watch?v=8UWCrw9_8d8.

² Ashari, S.H., "Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013 tentang Pemilihan Umum Secara Serentak," *Jurnal IUS Kajian Hukum dan Keadilan*

4, No.1 (April 4, 2016), 78, <https://doi.org/10.29303/ius.v4i1.275>.

³ Ahmad Siboy, "Alternatif Desain Penyelenggaraan Pemilihan Umum Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi," *Arena Hukum* 15, No. 1 (April 28, 2022): 200–219, <https://doi.org/10.21776/ub.arenahukum.2022.01501.10>.

bahas landasan hukum tata kelola dapil di Indonesia yang masih sedikit dibahas oleh ahli hukum dan ahli politik. Penelitian tentang dapil masih terbatas karena kompleksitas keadilan pengaturannya sering diabaikan. Penelitian terbaru di Indonesia lebih banyak menyoroti aspek sosial dan politik. Namun, posisi dapil sangat penting dalam menentukan alokasi kursi dan kualitas representasi yang harus mematuhi prinsip pendukung asas pemilu. Dalam perdebatan hukum, peran dapil dalam hukum pemilu di setiap negara sering diabaikan. Penelitian sebelumnya oleh Diniyanto hanya sebatas mengklasifikasikan permasalahan penting dalam UU No.7 Tahun 2017, termasuk tata kelola dapil,⁴ tanpa menyelidiki implikasi hukumnya secara mendalam.

Kedua, Putusan MK Nomor 80/PUU-XX/2022 menyatakan bahwa penataan dapil yang dilakukan oleh undang-undang sejak Pemilu Legislatif 2009 hingga Pemilu Serentak 2019 bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945. Karenanya, penelitian ini berusaha menganalisis dan memproyeksi tata kelola pemilu yang lebih demokratis. Penelitian ini dimulai dengan menganalisis historis kewenangan KPU yang dalam beberapa pemilu kewenangannya diambil oleh DPR.

Ketiga, penelitian ini memadukan penelitian hukum dengan pendekatan politik hukum untuk mengilustrasikan keterkaitan antara PKPU tentang Dapil dengan situasi politik dan keadaan masyarakat sebagai basis penentuannya. *Keempat*, artikel ini menyoroti pentingnya kemandirian KPU RI dalam merespons Putusan MK Nomor 80/PUU-XX/2022 sebagai indikator kualitas Pemilu Serentak Tahun 2024. Jika hal-hal yang jelas- menurut hukum seperti ini dapat diabaikan, maka sulit membayangkan kondisi-kondisi lain yang sangat mungkin terjadi dalam pelaksanaan Pemilu Serentak 2024, yang membutuhkan kejelian dan kecermatan dari KPU RI selaku penyelenggara utama.

Berdasarkan fenomena yang telah diuraikan, artikel ini bertujuan untuk menjelaskan dinamika

kewenangan KPU dalam tata kelola dapil. Selain itu tulisan juga bertujuan untuk menganalisis dampak Putusan MK terhadap tata kelola dapil oleh KPU, dan menganalisis pilihan tindak lanjut oleh KPU.

II. Metode Penelitian

Artikel ini menggunakan metode yuridis normatif yang berdasarkan dari studi kepustakaan. Metode ini merupakan penelitian hukum doktrinal yang mempergunakan data sekunder, seperti surat pribadi, buku, dan dokumen resmi pemerintah.⁵ Dalam penelitian ini, digunakan pendekatan politik hukum terkait kasus dapil dan dinamika perubahan keputusan politik yang cepat. Pendekatan ini membahas perubahan hukum yang seharusnya sejalan dengan perubahan sosial. Menurut Mahfud MD, politik hukum berkaitan dengan produk hukum baru atau pengganti yang bertujuan dengan garis kebijakan suatu negara dan mempertimbangkan kesesuaian produk hukum dengan kondisi kultur dan sosial di masyarakat.⁶ Hal ini sesuai dengan kasus hukum tata kelola dapil pasca-Putusan MK No. 80/PUU-XX/2022 yang implikasinya berkaitan dengan untung dan rugi kondisi penyelenggara pemilu, *stakeholder* pemilu, dan pemilih secara umum. Selain itu, artikel ini juga mencakup opini publik terkait Putusan MK No. 80/PUU-XX/2022. Opini diraih dengan melakukan wawancara dalam *expert meeting* dengan Kuasa Pemohon Putusan Putusan MK, Fadli Ramadhanil, ahli pemilihan Kacung Marijan, dan Tenaga Ahli Komisi II DPR RI. Pendekatan politik hukum menganjurkan pemahaman tentang aktor yang terlibat dalam pembentukan hukum/undang-undang dan pandangan masyarakat terkait hukum tersebut.⁷ Dalam penulisan ini, juga digunakan sumber pendapat Tim Ahli yang terkait dengan PKPU tentang Dapil, Ramlan Surbakti, dalam diskusi yang relevan dengan topik pembahasan.

Tabel 1. Daftar Webinar atau diskusi pakar yang secara khusus membahas Putusan MK secara *Online*

⁴ Ayon Diniyanto, "Politik Hukum Regulasi Pemilihan Umum di Indonesia: Problem dan Tantangannya," *Jurnal Legislasi Indonesia* 16, No. 2 (2019): 160-172 <https://ejournal.peraturan.go.id/index.php/jli/article/view/464>.

⁵ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Cetakan Kedelapan, (Sinar Grafika, 2004), 23-24.

⁶ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia* (Depok: Rajawali Press, 2020), 12.

⁷ Gaffar Janedjri, *Politik Hukum Pemilu*, Cetakan pertama. (Jakarta: Konstitusi Press, 2012), 13.

| Judul di Youtube | Tanggal Upload | Penyelenggara | Narasumber/Pakar |
|---|----------------|------------------|---|
| Direksi Pemilihan Legislatif Pascaputusan Mahkamah Konstitusi | Desember 2022 | Yayasan Perludem | Ramdan Surbakti Didik Suprayitno Aysa Fernandes |
| Koordinasi Penataan Alokasi Kursi dan Pendapilan Pasca Putusan MK | Januari 2023 | Yayasan Perludem | Titi Angraini |
| Catatan Awal Tahun Periode 2023 Tahun Kredibilitas KPU | Februari 2023 | Yayasan Perludem | Herold Pratama |

Sumber: diolah oleh penulis, 2023.

III. Kewenangan Penyelenggara Pemilu dan Politik Hukum Tata Kelola Dapil di Indonesia

Lembaga penyelenggara pemilu dalam konteks demokrasi semakin diakui sebagai lembaga negara cabang ke-4, setelah eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Lembaga ini memiliki peran penting menjaga demokrasi pemilu dari upaya merusak keadilan proses pemilu oleh lembaga lain. Kewenangan lembaga penyelenggara pemilu semula terbatas pada lembaga peradilan, tetapi dalam perkembangannya tumbuh memiliki kewenangan untuk mengatur pemilu guna mendukung demokrasi.⁸ Sebagai organisasi utama yang bertanggung jawab untuk menyelenggarakan pemilu dan mensertifikasi pemilu, penyelenggara pemilu memainkan peran penting dalam memastikan persaingan yang adil bagi partai politik dan kandidat dalam pemilu. Lembaga ini bertanggung jawab untuk memberikan akses kepada semua warga negara yang memenuhi syarat untuk memilih dan memastikan hasil pemilu dilegitimasi oleh semua peserta pemilu. Dalam hal ini, UUD NRI Tahun 1945 menegaskan bahwa lembaga penyelenggara pemilu harus dalam porsi independen.⁹

Birch dan Ham mengatakan pemahaman tentang kewenangan dan integritas penyelenggara pemilu sulit dalam situasi ril. *Pertama*, sulit untuk mencapai independensi secara *de facto* dari pengaruh

politik dan administrasi pemilu, terutama di negara-negara demokrasi baru. *Kedua*, dari perspektif institusi, pendanaan penyelenggara pemilu berasal dari anggaran negara yang selalu dikendalikan politisi.¹⁰ Akibatnya, para aktor sering-menciptakan celah hukum khusus dalam proses legislasi untuk mengeksploitasi konflik kepentingan ini demi keuntungan tertentu atau keuntungannya, yang pada akhirnya merusak kualitas demokrasi pemilu di negara tersebut. Dalam hal kewenangan mengatur tata kelola distrik atau dapil, upaya dilakukan di tingkat legislasi oleh politisi yang dikenal sebagai *gerrymandering*.¹¹ Praktik ini berdampak negatif pada kualitas demokrasi elektoral di suatu negara karena pengaturan distrik hanya menguntungkan pihak tertentu. Terkait dengan *gerrymandering*, konstitusi mungkin menyatakan perlunya penyelenggara pemilu yang independen, atau memberikan wewenang eksklusif pada lembaga tersebut untuk mengelola proses pemilu. Namun, tidak ada petunjuk lebih lanjut tentang bagaimana lembaga penyelenggara pemilu dapat menerapkan dan menjalankan kekuasaan ini dalam praktiknya. Oleh karena itu, diperlukan hukum perundang-undangan yang memastikan dan mengkonsolidasikan independensi struktural dan fungsional lembaga penyelenggara pemilu.¹²

Penyelenggara pemilu dianggap kurang independen oleh beberapa ahli pemilu karena faktor keterpengaruhannya aktor politik dan pemerintah. Hal ini juga terjadi di Indonesia, yang menunjukkan KPU pernah menghadapi intervensi politisi. UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Ketentuan lebih spesifik diatur dalam peraturan perundangan. Pasal 13 UU No.7 Tahun 2017 mengatur dua belas kewenangan KPU yang tidak dimiliki lembaga lain. Terkait tata kelola dapil, KPU

⁸ Carolien Van Ham and Holly Ann Garnett, "Building Impartial Electoral Management? Institutional Design, Independence and Electoral Integrity," *International Political Science Review* 40, no. 3 (Juni 2019): 313-334, <https://doi.org/10.1177/0192512119834573>.

⁹ Sarah Birch and Carolien Van Ham, "Getting Away with Foul Play? The Importance of Formal and Informal Oversight Institutions for Electoral Integrity," *European Journal of Political Research* 56, No. 3 (August 2017): 487-451, <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12189>

¹⁰ *Ibid.*, 480.

¹¹ Robin E. Best et al., "Considering the Prospects for Establishing a Packing Gerrymandering Standard," *Election Law Journal: Rules, Politics, and Policy* 17, No. 1 (March 2018): 1-20.

¹² Oliver Joseph, *Independence in Electoral Management: Electoral Processes Primer 1*, (Stockholm: International IDEA, 2021):41, <https://doi.org/10.31752/idea.2021.103>.

diberi wewenang untuk menetapkan Peraturan KPU dalam setiap tahapan pemilu. Berdasarkan Pasal 167 ayat (4) UU No.7 Tahun 2017, penetapan jumlah kursi dan penetapan daerah pemilihan tercakup dalam tahapan penyelenggaraan pemilu. Namun, intervensi oleh politisi atas kewenangan KPU dalam menata dapil merupakan bagian bersifat teknis yang berpotensi berubah mengikuti perkembangan situasi. Meskipun demikian, KPU memiliki independensi.

Di sisi lain, untuk menguji keberlakuan hukum dan pengaturan tata kelola dapil agar sejalan dengan prinsip-prinsip demokrasi dan tidak rentan terhadap intervensi politisi, dibutuhkan ruang partisipasi antarlembaga untuk pemeriksaan secara komprehensif. Di Indonesia, MK memiliki kewenangan untuk melakukan pengujian undang-undang terhadap UUD NRI Tahun 1945, menyelesaikan sengketa kewenangan lembaga negara yang diatur UUD NRI Tahun 1945, memutuskan pembubaran partai politik, dan menyelesaikan perselisihan hasil pemilu sebagaimana diatur Pasal 24C ayat (1) UU MK. Kewenangan MK setelah amandemen ketiga konstitusi tersebut telah memberikan pengaruh besar dalam bidang hukum. Berbagai putusan MK telah membawa perubahan dan memberikan dampak yang signifikan terhadap kemajuan hukum dan perundang-undangan. Peran MK dalam menjaga kualitas produk legislasi yang dibentuk oleh para pembentuk undang-undang juga penting. Ini sesuai dengan struktur hukum yang menurut Friedman lebih berupa lembaga-lembaga atau institusi-institusi yang diinginkan dan kemudian dibentuk oleh substansi hukum, yang ketika lembaga-lembaga maupun institusi-institusi tersebut telah dibentuk, dapat dibayangkan untuk dirangkai sehingga membentuk suatu struktur atau jejaring atau “bangunan” dimana hukum dapat bekerja.¹³ Berdasarkan Putusan MK No. 80/PUU-XX/2022, Mahkamah bukan saja mengembalikan keterhubungan antara kejelasan hukum mengenai

wewenang KPU dengan Pasal 22E UUD 1945, dan menegaskan prinsip-prinsip pengaturan dapil harus mendukung asas pemilu.

Berdasarkan sistem pemilu di negara-negara demokratis, dapil atau besaran distrik merupakan elemen sentral dan memiliki peran penting dalam proporsionalitas dan fragmentasi sistem partai.¹⁴ Politik hukum terkait dapil umum menyepakati secara objektif penentuan seberapa banyak suara menjadi kursi di parlemen. Untuk menerapkan keadilan, tugas ini secara teknis dilakukan oleh lembaga penyelenggara pemilu dengan terbuka, akurat, dan selaras dengan metodologi ilmiah.¹⁵ Beberapa peneliti kepemiluan mengklaim bahwa besaran dapil dapat memengaruhi strategi para kandidat menambah lebih banyak suara. Oleh karena itu, tata kelola dapil dalam beberapa negara menetapkan prinsip-prinsip hukum pemilihan sebagai syarat utama untuk penyelenggaraan pemilu yang demokratis.

Sementara itu, politik hukum tata kelola dapil di Indonesia adalah konsekuensi dari turunan sistem elektoral yang bersumber dari konstitusi dan undang-undang untuk mencapai tujuan negara. Oleh karena itu, pembentukan suatu hukum secara normatif harus dilakukan secara partisipatif, bermuatan materi yang aspiratif, dan limitatif.¹⁶ Saat ini, UU No. 7 Tahun 2017 mengatur dua model penataan dapil pemilihan legislatif. Model pertama, yaitu penataan dapil diatur oleh DPR yang mencakup pemilihan DPR dan DPRD Provinsi. Model kedua, yaitu penataan dapil diatur oleh penyelenggara pemilu yang mencakup pemilihan DPRD kabupaten/kota. Berdasarkan kedua model tersebut, hanya model kedua yang memenuhi prinsip-prinsip pendapilan sebagaimana tercantum dalam Pasal 185 UU No. 7 Tahun 2017, karena dapil dan alokasi kursi dalam model pertama sudah ditentukan dalam undang-undang.

Perjalanan model kewenangan penataan dapil di Indonesia berkaitan erat dengan politik hukum undang-undang pemilu. Undang-undang pemilu

¹³ Lawrence M. Friedman, *The Legal System: A Social Science Perspective*, (New York: Russel Sage Foundation), 17.

¹⁴ Arend Lijphart, *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990*, (Oxford:Oxford University Press, 1994), 201, <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198273479.001.0001>.

¹⁵ Matt Golder, “Presidential Coattails and Legislative Fragmentation,” *American Journal of Political Science* 50, no. 1(January2006):34-48, <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1540-5907.2006.00168.x>.

¹⁶ Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, 56.

telah mengalami beberapa revisi dengan berbagai perubahan substansial. UU No. 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum (UU No. 3 Tahun 1999) merupakan undang-undang pertama pasca runtuhnya Rezim Orde Baru yang memiliki semangat demokratis yang tinggi pada masa transisi. Undang-undang ini memberikan kewenangan kepada KPU untuk penetapan dapil dan alokasi kursi masing-masing anggota. Undang-undang ini juga melimpahkan pengaturan pemilu kepada pihak non-partisan untuk menunjukkan independensi. Hal ini tidak berbeda dengan norma pengaturan dalam UU No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum (UU No. 12 Tahun 2003) yang merevisi undang-undang sebelumnya. UU No. 12 Tahun 2003 merevisi secara substansial yang berkaitan dengan nomenklatur daerah pemilihan masih menjadi kewenangan KPU. Pasal 25 huruf e UU No. 12 Tahun 2003 menyebutkan pemilihan anggota terdiri dari DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota menggantikan nomenklatur DPRD Tingkat 1 dan Tingkat 2. Selanjutnya, Pasal 46 ayat (2) UU No. 12 Tahun 2003 menentukan pembentukan dapil DPRD, DPRD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota merupakan ketentuan KPU. Pada pemilu pertama presidensial ini, penataan dapil masih menjadi kewenangan KPU. Undang-undang ini direvisi dengan UU No.10 Tahun 2008 tentang Pemilu (UU No. 10 Tahun 2008). Pasal 22 ayat (4) UU No. 10 Tahun 2008 menyatakan bahwa dapil DPR diatur dalam lampiran yang tidak terpisahkan. Dengan demikian, KPU kehilangan wewenang untuk menata dapil tingkat DPR, sedangkan pemilihan DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota masih menjadi kewenangan KPU. Belum ada alasan yang jelas mengenai penataan dapil dalam lampiran. Konsep mengenai penjelasan ini dikenal sebagai *electoral malpractice*. Indikasinya yang tampak adalah melakukan penatapan dapil yang sulit diubah melalui intervensi undang-undang yang sudah diduga tujuannya. Para pembuat kebijakan bertujuan ingin merawat *status quo* dan melemahkan para penantang di distrik yang telah dimanipulasi.¹⁷ UU No. 7 Tahun 2017 merevisi UU No. 10 Tahun 2008 dan menambah daftar lampiran

untuk pemilihan DPRD Provinsi. Artinya, KPU kehilangan kewenangan untuk menetapkan dapil DPR dan DPRD Provinsi. Hal ini diatur Pasal 187 ayat (5) dan Pasal 189 ayat (5) UU No. 7 Tahun 2017 yang menyatakan bahwa daftar dapil untuk pemilihan DPR termuat di Lampiran III dan jumlah kursi untuk pemilihan DPRD Provinsi tertera dalam Lampiran IV. Pada Pemilu 2019, KPU hanya melakukan penataan dapil di tingkat DPRD Kota/Kabupaten. Secara ringkas, perbandingan wewenang pendapilan dapat dilihat di Tabel 2.

Tabel 2. Perbandingan Kewenangan Tata Kelola Dapil dan Alokasi Kursi di Indonesia

| Dapil | UU 3/1999 | UU 12/2003 | UU 10/2008 | UU 8/2012 | UU 7/2017 | Perppu Pemilu 2022 |
|---------------------|-----------|------------|-------------|-------------|-------------|--------------------|
| DPR | KPU | KPU | Lampiran UU | Lampiran UU | Lampiran UU | Lampiran UU |
| DPRD Provinsi | KPU | KPU | KPU | KPU | KPU | Lampiran UU |
| DPRD Kabupaten/Kota | KPU | KPU | KPU | KPU | KPU | KPU |

Sumber: Putusan MK No. 80/PUU-XX/2022

Problem tata kelola dapil dan alokasi kursi dalam UU No. 7 Tahun 2017 memiliki beberapa persoalan demokratis yang mendasar untuk dilakukan *judicial review* oleh Pemohon. Ada beberapa permasalahan yang perlu diperhatikan, yaitu:

1. Inkonsistensi model pengaturan dapil, yakni KPU yang melaksanakan prinsip-prinsip tata kelola dapil untuk DPRD Kabupaten/Kota, sedangkan untuk DPR dan DPRD Provinsi dilakukan oleh DPR sesuai yang ditentukan dalam lampiran undang-undang;
2. Lampiran III dan Lampiran IV UU No. 7 Tahun 2017 mengatur tata kelola dapil DPR dan DPRD Provinsi bersifat tertutup dan dapat menimbulkan konflik kepentingan, serta bertentangan dengan asas pemilu *luber-jurdil*;
3. Pengaturan dapil dalam lampiran undang-undang masih menyisakan ketidakadilan pemilu, termasuk disproportionalitas, tidak-setaraan nilai suara, dan integralitas dapil;
4. Dapil berkaitan erat dengan basis jumlah penduduk yang dinamis, tetapi penguncian dapil dalam lampiran menyebabkan mekanisme evaluasi tertutup sehingga tidak sesuai dengan

¹⁷ Steve Bickerstaff, *Election Systems and Gerrymandering Worldwide*, (Cham, Switzerland: Springer, 2020), 67, <https://doi.org/10.1007/978-3-030-30837-7>.

perbandingan antara alokasi kursi dan jumlah penduduk.

Prinsip-prinsip penyusunan dapil yang diadopsi oleh UU No.7 Tahun 2017 bersifat universal dan umum digunakan dalam sistem representasi proporsional di setiap negara demokratis. Proporsionalitas menjadi bagian terpenting sebagai parameter keadilan dan hak pemilih¹⁸. Prinsip-prinsip penyusunan dapil pada Pasal 185 UU No.7 Tahun 2017 meliputi:

- a. Kesetaraan nilai suara;
- b. Ketaatan pada sistem pemilu yang proporsional;
- c. Proporsionalitas;
- d. Integritas wilayah;
- e. Berada dalam cakupan wilayah yang sama;
- f. Kohesivitas; dan
- g. Kesenambungan.

Ketujuh prinsip penyusunan dapil tersebut memiliki tujuan utama untuk menciptakan representasi yang bermakna, dan menghindari manipulasi distrik pemilihan yang menguntungkan partai politik tertentu.¹⁹ Prinsip-prinsip tata kelola dapil dalam tata hukum pemilu tersebut bertujuan untuk mendukung asas pemilu yang demokratis sesuai dengan Pasal 22E UUD NRI. Pada Bagian Penjelasan UU No. 7 Tahun 2017, diterangkan Pemilu untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden, anggota DPR, anggota DPD, dan anggota DPRD diselenggarakan dengan asas langsung, umum bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali. Pembentukan dapil juga bertujuan untuk menjamin keterwakilan yang proporsional.

Ketujuh prinsip tersebut diterjemahkan oleh KPU secara praktis dalam Keputusan KPU Nomor 18/PP.02.Kpt/03/KPU/I/2018 tentang Petunjuk Teknis Penataan Daerah Pemilihan dan Alokasi Kursi DPRD Kabupaten/Kota dalam Pemilihan Umum (Juknis Tata Dapil). Keputusan KPU ini merupakan turunan dari Peraturan KPU No 16 Tahun 2017 tentang Penataan Daerah pemilihan Anggota Dewan Perwakilan Daerah Kabupa-

ten/Kota. Meskipun secara spesifik, praktik penataan dapil oleh KPU berada di tingkat DPRD Kabupaten/Kota, prinsip-prinsip tersebut juga dapat diimplementasikan ke dalam tingkat DPR atau DPRD Provinsi.

Prinsip kesetaraan suara berasal dari nilai suara atau *one person, one vote, one value* (OPOVOV). Prinsip ini bertujuan untuk menyetarakan nilai suara yang dimiliki setiap pemilih pada suatu pemilihan. Dalam perspektif hak warga negara, kesetaraan suara adalah perwujudan dan persamaan kedudukan warga di dalam hukum dan pemerintahan, sehingga memengaruhi ketaatan pada sistem pemilu yang proporsional. dan sebatas penilaian kualitatif. Prinsip kesetaraan suara pertama kali secara konsisten diterapkan pada Pemilu 1955. Namun, pemilu di Rezim Orde Baru mengabaikan prinsip tersebut sehingga penetapan jumlah alokasi kursi tidak sesuai dengan proporsi jumlah penduduk. Ketidaksetaraan tersebut berlanjut pada pemilu setelahnya, yaitu pemilu pada 1999, 2004, dan 2009. Pada pemilu 2004, satu kursi DPR di daerah berpenduduk padat setara dengan 425.000 jiwa, sedangkan di daerah berpenduduk tidak padat setara dengan 320.000 jiwa.²⁰ Pada pemilu 2009, harga kursi tidak mengalami perubahan meskipun ada penambahan 10 kursi DPR akibat usulan dari daerah yang kurang. Pada pemilu 2014 dan 2019, belum dilakukan penataan dapil secara komprehensif.²¹

Prinsip ketaatan pada sistem pemilu yang proporsional menghendaki ketaatan pembentukan dapil dengan mengutamakan jumlah kursi yang besar, sehingga persentase jumlah kursi yang diperoleh setiap partai politik setara dengan suara sah yang diperolehnya. Sebagai ilustrasi, jika suatu wilayah memiliki penduduk sebanyak 10.000 jiwa, jumlah alokasi kursi yang dapat diraih harus setara dengan jumlah penduduk tersebut. Namun, UU No. 7 Tahun 2017 diasumsikan tidak dapat memastikan

¹⁸ Jason Barabas and Jennifer Jerit, "Redistricting Principles and Racial Representation," *State Politics & Policy Quarterly* 4, No. 4 (2004): 241, <https://www.jstor.org/stable/40421529>.

¹⁹ Nicholas R. Seabrook, *One Person, One Vote: A Surprising History of Gerrymandering in America, Where It Is Today and How We Got Here*, First edition. (New York: Pantheon Books, 2022), 22.

²⁰ A. Ramlan Surbakti, *Menyetarakan Nilai Suara: Jumlah Dan Alokasi Kursi DPR Ke Provinsi*, Cetakan pertama., Seri demokrasi elektoral buku 4 (Kebayoran Baru, Jakarta, Indonesia: Kemitraan Bagi Pembaruan Tata Pemerintahan, 2011), 23.

²¹ Fadli Ramadhanil, *Evaluasi Pemilu Serentak 2019: Dari Sistem Pemilu Ke Manajemen Penyelenggaraan Pemilu* (Jakarta, Indonesia: Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi, 2019), 56.

pembentukan dapil dan alokasi kursi yang proporsional karena alokasi kursi sudah ditentukan dalam lampiran.

Proporsionalitas dikatakan ideal apabila proporsi kursi yang didapat partai politik sebanding dengan proporsi suara pemilih yang didapat saat pemungutan suara.²² Menurut Butchler, konsekuensi dari proporsionalitas adalah kursi yang disebar sesuai dengan jumlah penduduk sehingga membatasi ambisi partai politik untuk melakukan *gerrymander*.²³ Standar proporsionalitas bertujuan untuk mengurangi kompetisi yang tidak sehat antara peserta pemilu, misalnya penyelenggara pemilu menempatkan pemilih partisan yang dirugikan dalam dapil yang supermayoritas dan menempatkan pemilih partisan yang diuntungkan di dapil yang efisien sehingga kelompok tersebut lebih banyak memenangkan kursi.

Menurut Sidik Pramono, hasil perhitungan Indeks Disproporsionalitas (Loosemore-Hanby-Index) pada Pemilu 2019 mendapatkan skor 3,11% sehingga menunjukkan bahwa 18 kursi DPR dialokasikan secara disproporsional dan merugikan dan merugikan sekitar 3,9 juta pemilih.²⁴ Sedangkan pada Pemilu 2014, hasil indeks lebih buruk yakni 4,04% atau sama dengan 23 kursi DPR yang keliru dialokasikan secara tidak proporsional.²⁵ Persoalan disproporsionalitas pada pemilihan anggota DPR dan DPRD Provinsi merupakan problem klasik dan terus akan berlangsung selama kewenangan pembentukan dapil dan alokasi kursi terkunci dalam Lampiran III dan Lampiran IV UU No. 7 Tahun 2017. Berkaitan dengan ini, KPU tidak memiliki kesempatan untuk mengevaluasi alokasi kursi yang bermasalah tersebut.

Prinsip kohesivitas dalam penyusunan dapil penting untuk menciptakan keadilan partisipatif bagi komunitas di daerah terpencil. Dalam konteks Indonesia, keragaman suku dan budaya tidak boleh diabaikan demi kepentingan golongan tertentu.

Pengabaian terhadap prinsip kohesivitas dapat menyebabkan *gerrymandering* rasial dan intimidasi pemilih. *Gerrymandering* partisan telah menjadi hambatan utama representasi deskriptif minoritas. Adopsi undang-undang identifikasi pemilih yang ketat di banyak negara bagian juga telah menghambat partisipasi jumlah pemilih dari kelompok minoritas.²⁶ Sehubungan dengan hal ini, ada beberapa dapil yang melanggar prinsip kohesivitas dan terjadi di wilayah Suku Gayo Kabupaten Aceh Tengah, Bener Meriah, Gayo Luwes, dan Aceh Tenggara yang terpecah menjadi dua dapil, padahal seharusnya disatukan dalam satu dapil.

IV. Dampak Putusan MK terhadap KPU

A. Pengembalian Kewenangan Tata Kelola Dapil kepada KPU

Putusan MK No. 80/PUU-XX/2022 didasarkan pada dua kelompok pengujian konstitusionalitas yang diajukan oleh Perkumpulan Untuk Demokrasi (Perludem), sebuah lembaga sosial masyarakat yang berfokus pada demokrasi dan pemilihan umum. Kelompok pertama adalah pengujian Pasal 187 ayat (1) dan Pasal 192 ayat (1) terhadap UUD NRI Tahun 1945. Kelompok ke-2 adalah pengujian tentang pasal 187 ayat (5) dan Pasal 189 ayat (5) UU No. 7 Tahun 2017 termasuk Lampiran III dan Lampiran IV terhadap UUD NRI Tahun 1945. MK menegaskan permohonan pengujian konstitusionalitas kedua kelompok ini memiliki argumentasi yang saling terkait atau tidak dapat dilepaskan dari posisi semua norma yang diuji.

Kelompok pertama memuat inti dalil permohonan bahwa pemilihan anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kota/Kabupaten bertentangan dengan kedaulatan rakyat, negara hukum, asas-asas pemilihan umum, dan kepastian hukum yang adil. Menurut pemohon, seluruh dapil harus berdasarkan Pasal 185 UU No. 7 Tahun 2017. Namun, MK

²² Rein Taagepera and Matthew Soberg Shugart, *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems* (New Haven, Conn.: Yale Univ. Print, 1989), 516.

²³ Justin Buchler, "Population Equality and the Imposition of Risk on Partisan Gerrymandering," *Case Western Reserve Law Review* 62, No. 4 (December 2012): 112, <https://scholarlycommons.law.case.edu/caselrev>.

²⁴ Sidik Pramono, "(Dis)Proporsionalitas Kursi DPR 2019," *Kompas*, Juni 25, 2019, sec. Opini, 11.

²⁵ *Ibid*, 11.

²⁶ Paul S. Herrnsen, Stella M. Rouse, and Jeffrey A. Taylor, "The Impact of Electoral Arrangements on Minority Representation: District Magnitude and the Election of African American State Legislators," *Election Law Journal: Rules, Politics, and Policy* 19, no. 1 (March 1, 2020): 7, 2023, <https://www.liebertpub.com/doi/10.1089/elj.2019.0581>.

berpendapat persoalan ini lebih berkaitan dengan implementasi norma daripada konstusionalitas norma tersebut. Karenanya, MK berkesimpulan pokok permohonan tersebut tidak beralasan menurut hukum.

Kelompok kedua memiliki inti permohonan bahwa pengaturan dapil DPR dan DPRD provinsi, serta Lampiran III dan Lampiran IV UU No. 7 Tahun 2017 bertentangan dengan Pasal 22E ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yakni asas pemilihan umum. Pasal 187 ayat (5) UU No. 7 Tahun 2017 menjelaskan bahwa Lampiran III dan Lampiran IV yang berisi sebaran dapil pemilihan legislatif tingkat DPR dan DPRD Provinsi yang merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari undang-undang dan sebenarnya merupakan wewenang KPU. Karenanya, pemohon berpendapat bahwa pembuat undang-undang telah mengunci sebaran dapil dalam lampiran sehingga dianggap bertentangan dengan keadilan dalam pemilihan umum.

Jika merujuk pada Pasal 167 ayat (4) UU No. 7 Tahun 2017, seluruh rangkaian pemilihan umum harus berlandaskan pada tahapan pemilihan umum. Pada poin (e) pasal tersebut, penetapan jumlah kursi dan penetapan daerah pemilihan merupakan bagian dari sebelas tahapan pemilihan umum dan merupakan ruang lingkup kerja dan wewenang KPU. Namun, dengan adanya Lampiran III dan IV, wewenang penentuan tahapan pemilu tersebut diambil alih oleh pembuat undang-undang yang dalam hal ini adalah peserta pemilu.

Lampiran III dan IV UU No. 7 Tahun 2017 berdampak pada ketimpangan harga suara antardaerah pemilihan. Penentuan alokasi dapil yang terkunci juga membatasi kemampuan penataan dapil saat terjadi pemekaran atau perubahan jumlah penduduk. Namun, DPR berpendapat bahwa ketika membentuk lampiran III dan IV, penataan dapil DPR dan DPRD Provinsi telah berdasarkan Pasal 185. Mengenai fleksibilitas, DPR berpendapat bahwa pembentukan perppu oleh presiden dapat menjadi solusi, seperti dalam kasus pemekaran provinsi baru di Papua melalui UU No. 14 tahun 2022 tentang Pembentukan Provinsi Papua Selatan,

UU No.15 tahun 2022 tentang Pembentukan Provinsi Papua Tengah, dan UU No. 16 Tahun 2022 tentang Pembentukan Provinsi Pegunungan. Kewenangan pembentukan perppu ini tetap berada di presiden meskipun pembentukan perppu diperlukan kesepakatan antara pemerintah, DPR, dan penyelenggara pemilu. Namun, pembentukan perppu untuk mengatur tata kelola dapil DPR dan DPRD Provinsi dinilai bertentangan dengan prinsip keadilan pemilu karena seharusnya penataan dapil tidak diatur oleh DPR dan presiden yang merupakan peserta pemilu.

Penggunaan perppu sebagai solusi dalam mengatasi persoalan dapil setiap kali terjadi perubahan dapil berpotensi menimbulkan perdebatan substansi dan terminologi terkait dengan kepentingan yang memaksa sebagaimana diatur Pasal 22 UUD NRI Tahun 1945. Hakikat pemerintah mengeluarkan perppu adalah langkah antisipasi keadaan mendesak dan memaksa. Namun, kepentingan yang memaksa tersebut harus memenuhi beberapa kriteria, seperti adanya krisis dan kebutuhan untuk melakukan antisipasi tanpa harus menunggu permusyawaratan/persetujuan. Jimly Asshiddiqe menambahkan adanya keterbatasan waktu dan tidak tersedia alternatif lainnya.²⁷ Di sisi lain, perppu tersebut lahir dari sebuah kesepakatan rapat kerja antara penyelenggara pemilu, DPR, dan pemerintah, artinya penentuan kepentingan oleh presiden tidak menghilangkan entitas DPR sebagai pengawasnya dan mempertimbangkan kemampuan KPU sebagai penyelenggara pemilu.²⁸

Setelah mempertimbangkan dalil permohonan, MK memutuskan bahwa Pasal 187 ayat (5) dan 189 (5) beserta dengan Lampiran III dan Lampiran IV UU No. 7 Tahun 2017 inkonstitusional. Pertimbangan hukum MK meliputi tujuh prinsip pembentukan dapil yang bertujuan untuk memperkuat asas pemilu yang *luber jurdil* sebagaimana diatur Pasal 185 ayat (2) UU No. 7 Tahun 2017; pembentukan dapil dan penetapan jumlah kursi sebagai harus tunduk pada tahapan pemilu sebagaimana yang tertuang di Pasal 165 ayat (4) UU

²⁷ Hukum Online, Jimly: Ada Dua Perppu dalam Perspektif Konstitusi, 2020, diakses 7 Mei 2023, <https://www.hukumonline.com/berita/a/jimly-ada-dua-tipe-perppu-dalam-perspektif-konstitusi-lt5eb09bcc9e976>

²⁸ Mujiburohman, Dian Aries, *Pengantar Hukum Tata Negara*, vol. 1 (Jakarta: STPN Pers, 2017), 56.

No. 7 Tahun 2017. Selain itu, perlunya menjamin kepastian hukum dan tidak adanya konflik kepentingan. MK juga mengakui, kewenangan penyusunan dapil berada pada penyelenggara pemilu berdasarkan aspek perkembangan sistem pengaturan dapil pada Pemilu 1999-2004.

Dengan demikian, Putusan MK dapat dimaknai sebagai pelimpahan wewenang penataan dapil DPR dan DPRD Provinsi yang semula ada dalam undang-undang, dikembalikan pengaturannya kepada KPU dalam format PKPU. Untuk itu, daftar dapil dan alokasi kursi dalam Lampiran III dan IV harus dihapus. Pilihan ini relatif lebih efektif karena hal ini dapat dilakukan melalui PKPU tanpa perlu mengubah undang-undang. Keputusan ini juga sesuai dengan Pasal 75 UU No. 7 Tahun 2017 yang menyatakan dalam hal KPU membentuk Peraturan KPU wajib berkonsultasi dengan DPR dan Pemerintah melalui rapat dengar pendapat.

Tabel 3. Pokok-pokok Putusan MK terhadap Undang-undang Pemilu

| Pasal, ayat | Isi Pasal | Hasil Putusan MK |
|--------------|---|--|
| 187 ayat (5) | Daerah pemilihan sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1) dan jumlah kursi setiap daerah pemilihan anggota DPR sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tercantum dalam Lampiran III yang merupakan bagian dari Undang-undang ini. | Daerah pemilihan sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1) dan jumlah kursi setiap daerah pemilihan anggota DPR sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur dalam Peraturan KPU. |

²⁹ Topo Santoso, "Kewenangan Electoral Management Bodies dalam Menangani Tindak Pidana Pemilu dalam Perspektif Perbandingan," *Indonesian Journal of International Law* 6, No. 4 (July 31, 2009), <https://scholarhub.ui.ac.id/ijil/vol6/iss4/6>.

| | | |
|---------------------|---|---|
| 189 ayat (5) | Daerah pemilihan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tercantum dalam lampiran IV yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Undang-undang ini. | Daerah pemilihan sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1) dan jumlah kursi setiap daerah pemilihan anggota DPR sebagaimana diatur dalam ayat (2) diatur dalam Peraturan KPU. |
| Lampiran III dan IV | | Lampiran III dan IV dalam UU Pemilu tidak memiliki hukum mengikat |

Sumber: diolah dari Putusan MK

KPU mendapatkan kembali kewenangan menata dapil di seluruh tingkatan pemilu legislatif. Hal ini sesuai dengan semangat prinsip-prinsip universal penyelenggara pemilu yang menekankan otoritas dan independensi lembaga penyelenggara pemilu yang terpisah secara otoritatif dari lembaga lainnya atau yang dikenal sebagai spesialisasi kewenangan. Sebagaimana yang diungkapkan oleh Santoso, meskipun kewenangan KPU luas dan teknis untuk penyelenggaraan pemilu, tetapi tidak terlepas dari ciri khasnya dan tidak tumpang tindih dengan lembaga lain.²⁹ Pengembalian kewenangan ini memiliki dampak penting, yang menurut Kildea sebagai pemurnian penyelenggara pemilu sebagai cabang demokrasi ke-4 setelah eksekutif, legislatif, dan yudikatif, yang sering disebut juga sebagai "cabang integritas".³⁰ Konsekuensinya, KPU dapat secara mandiri dan profesional menjalankan fungsinya secara objektif terhadap permasalahan dapil yang ada di Indonesia. KPU juga bertanggung jawab untuk mengevaluasi dan memperbaiki penataan dapil-dapil yang bermasalah dan sulit

³⁰ Paul Kildea, "The Constitutional Role of Electoral Management Bodies: The Case of the Australian Electoral Commission," *Federal Law Review* 48, no. 4 (December 2020):469-482, <http://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0067205X20955097>.

untuk direvisi sebelumnya karena termuat dalam Lampiran III dan Lampiran IV UU No.7 Tahun 2017. Dalam mencapai keadilan demokrasi, KPU dapat mengambil tindakan untuk memulihkan dapil-dapil yang memiliki representasi berlebihan (*over-represented*) atau kurang (*under-represented*) sesuai dengan legal reasoning.

B. Tindak Lanjut Putusan MK oleh KPU

KPU memiliki kewenangan penuh dalam mentara dapil sesuai dengan prinsip-prinsip tata kelola dapil yang termuat di UU No.7 Tahun 2017. Berdasarkan Tabel 3, terlihat bahwa KPU secara formil telah terlepas dari intervensi oleh DPR. KPU dapat menempatkan penataan dapil dalam kerangka teknis yang dapat direvisi secara terbuka. PKPU tentang Dapil telah disahkan menjadi produk hukum utama sebagai tindak lanjut Putusan MK Nomor 80/PUU-XX/2022. PKPU tentang Dapil memuat susunan dapil DPR dan DPRD Provinsi yang tidak berubah atau sama dengan Lampiran III dan Lampiran IV UU No. 7 Tahun 2017, dan akan digunakan untuk Pemilu 2024. Dengan memperhatikan amanat Putusan MK Nomor 80/PUU-XX/2022, KPU secara formil telah memenuhi amar putusan meskipun daftar dapil dan alokasi kursi DPR dan DPRD Provinsi tidak mengalami revisi. Namun, terdapat perdebatan mengenai profesionalitas KPU dalam materi muatan PKPU tentang Dapil, sehingga ada kalangan yang mengkritik KPU karena tidak maksimal memanfaatkan momen pengembalian wewenang ini dengan tidak melakukan revisi terhadap dapil yang dianggap bermasalah.³¹ Dengan demikian, PKPU tentang Dapil menggambarkan aksi yang diambil KPU adalah *status quo*. Sementara itu, pihak KPU berpendapat bahwa PKPU tentang Dapil telah memenuhi amar Putusan MK secara formil.

Sebelum menerbitkan PKPU tentang Dapil, KPU memiliki beberapa pilihan langkah strategis untuk menindaklanjuti Putusan MK meskipun ada beberapa tantangan yang dihadapi. Saat Putusan MK dikeluarkan, KPU sedang melakukan penataan dapil untuk DPRD Kabupaten/Kota, sehingga KPU

memiliki kesempatan untuk melakukan penataan tersebut dengan cepat, KPU dapat merumuskan Rancangan PKPU yang mempertimbangkan penataan dapil dan alokasi kursi DPR dan DPRD Provinsi yang ideal, dengan mengedepankan tujuh prinsip penataan dapil. Beberapa ahli pemilu telah mengusulkan metodologi cepat dengan menggunakan teknologi dalam menyusun dapil dan alokasi kursi, seperti *system electoral redistricting app* (ERA) yang diperkenalkan oleh The International IDEA.

Setidaknya, ada tiga pilihan tindak lanjut yang dapat diambil KPU untuk menindaklanjuti Putusan MK, yaitu pilihan aksi *status quo*, pilihan moderat, dan pilihan progresif. Ketiga pilihan tersebut diprediksi berdasarkan momentum dikembalikannya wewenang penataan dapil dan pengalokasian kursi ke KPU. Meskipun dapat dimaknai sebagai kewenangan penuh, setiap pilihan aksi memiliki dampak pada praktik politik di lapangan, terutama dalam strategi petahana untuk mempertahankan kemenangan. Para petahana memanfaatkan posisi politiknya untuk membentuk undang-undang dan memengaruhi cara kerja penyelenggara pemilu bekerja.³² Artinya, tindak lanjut yang bersifat *status quo* mencerminkan kongruensi antara KPU dengan DPR atau pemerintah jika diamati dari struktur kelembagaan yang terpisah. Kongruensi ini terjadi mungkin karena memiliki perspektif yang sama atau adanya subordinasi dari salah satu lembaga tersebut. Namun, penelitian dan pendekatan yang berbeda diperlukan dalam menguji intervensi non-formal yang melibatkan antar-individu. Struktur kelembagaan menunjukkan bahwa KPU memiliki kewajiban untuk berkonsultasi dengan DPR, tetapi KPU tetap merupakan lembaga mandiri dengan kewenangannya sendiri.

Penataan dapil secara progresif memiliki dampak negatif terhadap hubungan antara DPR dengan KPU. Aksi progresif diartikan sebagai upaya untuk membenahi segala permasalahan dapil agar mencapai kondisi yang ideal. Fernandes menggambarkan hubungan tersebut dengan kuadran yang membedakan posisi ideal dan tidak ideal. Posisi ideal

³¹ Perludem, "Konsistensi Penataan Alokasi Kursi dan Pendapilan Berdasarkan Putusan MK"

³² Peter A. Morrison and Thomas M. Bryan, *Redistricting: A Manual for Analysts, Practitioners, and Citizens* (Cham:

Springer International Publishing, 2019), 124, <http://link.springer.com/10.1007/978-3-030-15827-9>.

terjadi ketika DPR dan KPU sama-sama berkomitmen untuk melakukan penataan dapil yang bermasalah.³³ Posisi tidak ideal terjadi ketika KPU dan DPR tidak memiliki komitmen merevisi dapil yang bermasalah. Namun, mencapai posisi yang ideal ini sulit diwujudkan dalam praktiknya karena KPU dan politisi memiliki dua kepentingan yang berbeda. Politisi di DPR sebagai peserta pemilu memiliki pengaruh terhadap anggaran pemilu, pengangkatan anggota KPU, dan keterbatasan konsultasi KPU dalam pembentukan PKPU yang menjadi kewajibannya. Sementara itu, KPU terikat pada fungsi administratifnya. Perbedaan tujuan dan kewenangan ini berpotensi adanya intervensi, yang disebut oleh Arsil sebagai kepentingan dalam menjaga legitimasi dan mempertahankan kekuasaan.³⁴

Pilihan *status quo* berarti KPU sepenuhnya menjalankan komitmen yang ditandatangani bersama oleh Komisi II DPR, Pemerintah, dan penyelenggara pemilu pada Rapat Kerja dan Rapat Dengar Pendapat Umum pada 11 Januari 2023. Pada rapat tersebut, DPR dan Pemerintah membahas dan merespons Putusan MK yang menyimpulkan bahwa daerah pemilihan untuk DPR dan DPRD Provinsi tidak berubah.³⁵ Artinya, dalam proses pembentukan PKPU, KPU tetap berpedoman pada Lampiran III dan Lampiran IV UU No. 7 Tahun 2017 dan Perppu No 1 Tahun 2022 tentang Perubahan atas UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Pilihan *status quo* mungkin dapat dianggap bukan mencerminkan kepentingan KPU. Dalam pilihan ini, KPU sebagai lembaga yang terpisah dan dilindungi fungsinya oleh UU No.7 Tahun 2017 seharusnya beraksi untuk melakukan pembenahan dapil.

Pada pilihan *status quo*, KPU sudah memenuhi formalitas Amar Putusan MK dengan

membentuk format hukum baru untuk mengatur dapil DPR dan DPRD Provinsi ke dalam Rancangan PKPU tentang daerah pemilihan DPR dan DPRD Provinsi. Kegiatan penyusunan dapil ini dapat diartikan sebagai pemindahan isi Lampiran III dan Lampiran IV UU No. 7 Nomor 2017 ke format PKPU. Pilihan ini dilakukan KPU untuk menghindari risiko pelanggaran komitmen yang telah ditandatangani dalam Rapat Kerja dengan DPR. Di sisi lain, pilihan *status quo* adalah yang paling efisien. Namun, ada anggapan tindak lanjut ini mendiskreditkan posisi KPU dan menempatkannya berada pada posisi subordinat terhadap peserta pemilu. Ramlam Surbakti menilai pilihan ini tidak memperlihatkan independensi KPU secara penuh sesuai amanat konstitusi. Momentum yang fenomenal ini setidaknya dapat digunakan untuk melakukan penataan dapil yang tampak bermasalah di permukaan.³⁶ Selain itu, Titi Anggraini menyebut perilaku KPU dalam memilih *status quo* sebagai bentuk pengabaian Putusan MK, yang dapat melemahkan posisi MK dan berpotensi berkembang pada penyelesaian sengketa Pemilu 2024, padahal MK didesain sebagai lembaga untuk memberikan keadilan dalam pemilu.³⁷ Kedua pendapat tersebut tidak hanya didasarkan pada landasan formal dalam prinsip-prinsip penyusunan dapil, tetapi juga pertimbangan landasan moral. Para pendukung revisi dapil berupaya memotivasi perubahan dapil bukan semata karena jiwa profesionalitas penyelenggara pemilu, melainkan sikap melawan dominasi politik selama ini yang melemahkan kewenangan KPU dalam tata kelola dapil. Oleh karena itu, pengembalian wewenang ini dapat dimanfaatkan secara independen untuk memperbaiki dapil.

Revisi dapil memiliki beberapa implikasi yang harus diperhatikan. Salah satunya adalah implikasi

³³Arya Fernandes, "Penataan Ulang Dapil Pasca Putusan MK: Efek Situasi Elektoral Dan Pilihan Kebijakan KPU," *Diskusi Perلودem Dapil Legislatif Pasca Putusan MK*, last modified 2022, <https://www.youtube.com/watch?v=vh1RdEcC8A&t=1249s>.

³⁴Fitra Arsil, "Mencegah Pemilu Sebagai Alat Penguasa," *Jurnal Legislasi Indonesia* 9, no. 4 (2012): 563–78.

³⁵Tribunews.com. Hasil RDP Komisi II dan KPU Soal Dapil Pemilu Tidak Berubah, diakses 7 Mei 2023, <https://www.tribunnews.com/mata-lokal-memilih/2023/01/12/hasil-rdp-komisi-ii-dpr-dan-kpu>

soal-dapil-pemilu-2024-tidak-berubah-perلودem-baca-putusan-mk

³⁶Perلودem. Daerah Pemilihan Pemilu Legislatif Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi, diakses Januari 21, 2022, <https://www.youtube.com/watch?v=vh1RdEcC8A>.

³⁷Anggraini, Titi, "Pengabaian Putusan MK dan Uji Kemandirian KPU," *Detiknews*, last modified January 31, 2023, diakses January 31, 2023, <https://news.detik.com/kolom/d-6541200/pengabaian-putusan-mk-dan-uji-kemandirian-kpu>.

pada demokratis, sehingga KPU perlu mempertimbangkan aspek keterwakilan ketika desakan merevisi dapil muncul bersamaan dengan tahapan Pemilu 2024 sedang berjalan. Hal ini berpotensi mendistorsi hubungan akuntabilitas anggota DPR dan DPRD Provinsi dengan konstituennya. Selain itu, ada implikasi terkait anggaran yang belum dipersiapkan untuk penyusunan dapil DPR dan DPRD Provinsi.

Ketika kewenangan dikembalikan kepada KPU, terlihat seolah-olah KPU tidak perlu melakukan tahapan penataan dapil secara menyeluruh. Proses tersebut berupa persiapan dan pelaksanaan atau melaksanakannya hanya dianggap sebagai formalitas yang mengacu pada lampiran UU No.7 Tahun 2017. Meskipun KPU hanya memindahkan daftar dapil dan alokasi dari lampiran UU No. 7 Tahun 2017 ke PKPU tentang Dapil, KPU seharusnya mampu memberikan argumentasi dasar tentang alokasi agregat kependudukan, pemetaan penduduk, dan penetapan alokasi kursi anggota DPR dan DPRD Provinsi sebagaimana diamanatkan Pasal 201 UU No. 7 Tahun 2017.

Setelah menerbitkan PKPU tentang Dapil, KPU mengemukakan argumentasi kepada publik mengapa mengambil pilihan *status quo*. Menurut Wasisto, argumentasi KPU dapat dipilah menjadi aspek formil dan aspek demokratis.³⁸ Pada aspek formil, KPU berpendapat bahwa tidak merevisi dapil tetap konstitusional karena Putusan MK tidak memerintahkan untuk merevisi atau penataan ulang dapil dan alokasi kursi. Alasan ini merujuk pada Putusan MK yang menyatakan susunan dapil dalam Lampiran III dan Lampiran IV UU No.7 Tahun 2017 harus dihapus dan memberikan wewenang kepada KPU untuk menyusunnya dalam bentuk Peraturan KPU. Dengan argumentasi ini, KPU mengklaim pilihannya telah memenuhi amar putusan karena tidak ditemukan adanya perintah untuk merevisi atau melakukan penataan ulang dalam Putusan MK No.80/PUU-XX/2022. Ini dapat dilihat di Tabel 3 yang menjelaskan bahwa tidak ditemukannya kalimat yang mengharuskan KPU untuk merevisi susunan dapil. Sementara itu, alasan mengapa KPU tidak menggunakan kewenangan independensinya adalah adanya

dampak demokratis yang timbul apabila revisi dapil dilakukan selama tahapan Pemilu 2024 yang sedang berlangsung, seperti keterwakilan di masyarakat. Revisi dapil juga berpotensi menimbulkan kerumitan bagi anggota DPR dan DPRD Provinsi dalam mendengarkan aspirasi atau memberi pertanggungjawaban kepada konstituennya. Anggota DPR dan DPRD Provinsi akan kehilangan fokus saat mendengarkan aspirasi atau memberi pertanggungjawaban kepada konstituen di dapil saat terpilih pada Pemilu 2019. Di sisi lain, konstituen juga berpotensi kebingungan ketika revisi mengakibatkan pemindahan anggota legislatif ke dapil yang berbeda.

Pilihan *status quo* berpotensi menciptakan persepsi negatif terhadap kelembagaan KPU. *Pertama*, pilihan ini berpotensi menghadapi gugatan hukum di Mahkamah Agung oleh pemohon, *civil society*, dan peserta pemilu. Ramadhanil mengatakan pilihan *status quo* adalah yang paling mudah bagi KPU, tetapi bertentangan dengan argumentasi MK tentang tidak terpenuhinya prinsip penataan dapil dalam UU No. 7 Tahun 2017. Putusan MK tidak secara eksplisit merekomendasi penataan ulang dapil yang bermasalah, tetapi MK dalam *legal reasoning* menyatakan bahwa tujuh prinsip pendapilan yang termuat dalam Pasal 185 UU No.7 Tahun 2017 tidak diterapkan dalam Lampiran III dan Lampiran IV. *Kedua*, pilihan *status quo* mengurangi nilai independensi KPU. Putusan MK dengan dalam *legal reasoning* menyatakan bahwa tujuh prinsip penataan dapil mendukung asas pemilu. Dapil yang terkunci dalam Lampiran III dan Lampiran IV UU No. 7 Tahun 2017 mengandung unsur *conflict of interest*, yakni dapil-dapil yang dibuat secara khusus. Hal ini mengilustrasikan ketidaktegasan Putusan MK. Implementasi tindak lanjut dapat berbeda dengan harapan pemohon, seperti yang terjadi di kasus Pemilu Serentak di lima kota pada 2019.

Bagi peserta pemilu petahana, pilihan yang diambil KPU memiliki keuntungan. Di berbagai negara, ukuran distrik digunakan untuk berbagai pertimbangan yang membentuk perilaku legislator, yakni ukuran distrik berhubungan dengan jumlah kandidat yang mencalonkan diri di bawah partai yang sama dengan strategi yang biayanya tidak

³⁸ Aryo Wasisto, "Pengawasan DPR terhadap Tata Kelola Daerah Pemilihan Anggota DPR dan DPRD Provinsi

pada Pemilu 2024," *Info Singkat*, Februari 2023, www.dpr.go.id.

signifikan. Dengan pengalaman kemenangan yang beruntun di sebuah dapil, hal ini memotivasi para kandidat petahana untuk merawat dan memperhatikan konstituennya. Rasionalitas legislator terhadap dapilnya adalah posisi terbaiknya saat menjadi petahana. Artinya, upaya para legislator untuk menyeimbangkan antara kunjungan konstituensi lokal dan nasional dibentuk oleh insentif yang diciptakan oleh lembaga yang mengatur persaingan elektoral.³⁹ Keuntungan ini dapat dilihat dari keberadaan yang terkunci dalam Lampiran III dan Lampiran IV UU No.7 Tahun 2017 tidak mengalami pergeseran pada Pemilu 2024.

Selain pilihan *status quo*, KPU dapat menggunakan pilihan moderat. Menurut Ramlan Surbakti, pilihan ini dapat didefinisikan sebagai memperbaiki dapil-dapil yang secara jelas terindikasi sebagai *gerrymandering*.⁴⁰ Secara tidak langsung, pilihan moderat merupakan pesan yang dimotivasi MK dalam *legal reasoning* bahwa pihak lain (peserta pemilu) yang ikut serta menentukan tahapan, harus dihilangkan dari potensi *conflict of interest*. Benturan kepentingan relatif mudah dilacak dari kebijakan penentuan daerah pemilihan, terutama daerah pemilihan bagi anggota DPR. Pada pilihan moderat, KPU dapat melakukan pemetaan masalah pada wilayah-wilayah yang secara faktual memiliki alokasi kursi yang lebih besar daripada proporsi jumlah penduduk (*over-represented*) dan alokasi kursi yang lebih sedikit daripada proporsi jumlah penduduk (*under-represented*). Pilihan moderat penting untuk memperbaiki problem keterwakilan dan mematuhi prinsip proporsionalitas dalam sistem pemilihan umum di Indonesia. Bagi petahana, pilihan moderat dapat mengubah peta kemenangan, terutama pada wilayah-wilayah yang berdekatan dengan wilayah yang bukan bagian dari dapilnya sebelumnya.

Setidaknya dalam menyikapi perbaikan dapil, terdapat tiga bagian kepentingan yang akan terdampak di luar lembaga KPU, yaitu kepentingan

partai di parlemen, kepentingan partai non-parlemen, dan kepentingan partai baru yang akan berlaga dalam Pemilu 2024. Partai politik parlemen diuntungkan dengan kewajiban KPU untuk berkonsultasi dengan DPR dalam merancang PKPU. Perubahan dapil juga dapat memungkinkan adanya lobi yang lebih bebas antara partai-partai besar dan partai tengah. Di sisi lain, partai non-parlemen dan partai baru berharap ada perubahan signifikan pendapatan agar partainya dapat merancang strategi untuk memperoleh kursi.

Kepentingan peserta pemilu petahana terhadap tata kelola dapil yang didesain dalam muatan undang-undang sudah menjadi bagian dari kompetisi politik di awal abad ke-20. Meskipun politik tidak dapat dihindari dalam pembentukan dapil, praktik perluasan cakupan suara sudah menjadi bagian penting dari proses demokrasi yang substansial di Amerika Serikat. Polemik seputar PKPU tentang Dapil mengingatkan akan apa yang pernah terjadi di Amerika Serikat. Salah satu contoh kasus yang serupa dengan Indonesia adalah struktur Senat Amerika Serikat merupakan satu-satunya badan legislatif yang tidak proporsional di dunia.⁴¹ Meskipun Wyoming mempunyai populasi kurang dari 500.000 orang dan California dengan populasi sekitar 35 juta orang, keduanya diberikan dua anggota senat. Intervensi tersebut menggambarkan kesamaan dengan Indonesia.⁴²

Hal ini di Indonesia dapat diamati sejak penataan dapil yang diatur dalam undang-undang untuk Pemilu 2009. Misalnya, Dapil Jawa Barat III yang berpotensi sebagai *gerrymandering* dan sulit diubah karena akan terjadi dampak signifikan pada perolehan kursi.⁴³ Penggabungan daerah pemilihan antara Kota Bogor dengan Kabupaten Cianjur merupakan upaya untuk kemenangan salah satu partai dan merugikan partai lain. Pembentukan daerah pemilihan dengan menggabungkan Kabupaten Cianjur dengan Kota Bogor ini diusulkan oleh salah satu fraksi yang memiliki

³⁹ Herrnson, Rouse, and Taylor, "The Impact of Electoral Arrangements on Minority Representation," 75.

⁴⁰ Perludem, Konsistensi Penataan Alokasi Kursi Dan Pendapilan Berdasarkan Putusan MK.

⁴¹ Thomas L. Brunell, *Redistricting and Representation: Why Competitive Elections Are Bad for America*, Controversies in electoral democracy and representation (New York: Routledge, 2008), 126.

⁴² *Ibid*, 134.

⁴³ Kalimah Wasis Lestari, "Dampak Pembagian Daerah Pemilihan Dalam Mewujudkan Pemilu Demokratis Di Dapil III Jawa Barat (Kota Bogor Dan Kabupaten Cianjur)," *Jurnal Politik Muda* 5, No. 2 (2016): 200, <http://journal.unair.ac.id/download-fullpapers-jpm3803ef612d2full.pdf>.

kepentingan dengan dapil tersebut. Dengan digabungkannya Kabupaten Cianjur dan Kota Bogor, fraksi itu yakin akan memperoleh kursi meskipun penggabungan dapil ini melompat atau tidak terintegrasi dengan baik.⁴⁴ Kasus-kasus tersebut bertentangan dengan konstitusi yang mendorong terwujudnya keadilan bagi setiap pemilih dan peserta pemilu. Oleh karena itu, KPU, yang memiliki wewenang penuh, dapat memperbaikinya di waktu mendatang.

Selain pilihan *status quo* dan pilihan moderat, KPU juga dapat menempuh pilihan progresif dalam menata ulang dapil. Pilihan ini bergantung pada momentum dikembalikannya kewenangan KPU untuk melakukan penataan ulang dapil secara keseluruhan. Ramlan Surbakti menekankan bahwa problem disproportionalitas dan kesetaraan nilai suara sulit dicapai tanpa menata ulang dapil secara komprehensif.⁴⁵ Namun, ada beberapa syarat yang harus dipenuhi untuk melakukan penataan ulang dapil yang mendekati ideal. *Pertama*, peserta pemilu petahana memiliki kesadaran akan pentingnya keadilan pemilu karena pilihan progresif akan bertentangan dengan pilihan rasional peserta pemilu petahana. *Kedua*, hubungan kepentingan yang tidak berkeadilan bagi peserta pemilu yang lain perlu dihilangkan.

Jika dibandingkan dengan pilihan *status quo* dan pilihan moderat, pilihan progresif merupakan momentum mereformasi metode pembentukan dapil yang sesuai dengan prinsip-prinsip dalam UU No. 7 Tahun 2017. Pilihan progresif menghendaki perubahan mendasar, seperti menata ulang basis data alokasi kursi berdasarkan hitungan sensus bukan data yang dikelola oleh Kementerian Dalam Negeri. Penataan ulang ini dapat mengurangi intervensi yang saat ini mencurigakan sebagai tindakan kejahatan ganda (*double crime*) oleh peserta pemilu. Salah satu tantangan yang sering muncul adalah mencapai dapil yang proporsional sehingga keadilan pemilu hanya bisa diwujudkan dengan menetapkan standar deviasi proporsionalitas. Terkait dengan pilihan progresif, KPU harus mampu mengusulkan sebuah tata kelola pemilu yang demokratis dan tidak dipengaruhi intervensi oleh

pemerintah dan parlemen. Hal ini, memerlukan tahapan revisi undang-undang.

Dengan menerapkan prinsip-prinsip penyusunan dapil, dapil ideal seharusnya dapat terwujud. Hal ini penting karena penataan alokasi kursi dan pembentukan dapil seharusnya mencerminkan nilai keterwakilan. Dapil yang disproportionalitas terjadi karena banyak daerah yang memiliki ketidakseimbangan antara jumlah penduduk dengan alokasi kursi. Selain itu, sehubungan dengan integritas wilayah menunjukkan banyak dapil yang tidak terpadu secara wilayah, tidak berdekatan, tidak berbatasan secara langsung, dan terpisahkan tetapi digabungkan dalam dapil yang sama.

Namun, pilihan progresif menjadi tantangan berat bagi KPU. *Pertama*, anggota parlemen petahana mungkin tidak menyukai pilihan ini karena memungkinkan adanya pergeseran peta kekuatan simpatisan di daerah yang sebelumnya didapatnya. *Kedua*, pilihan progresif terbentur oleh kewajiban KPU untuk berkonsultasi dengan DPR dalam pembahasan Rancangan PKPU. Namun, kewajiban yang diatur dalam Pasal 75 UU No.7 Tahun 2017 tidak menjelaskan apakah rekomendasi dan kesepakatan yang diputuskan dalam Rapat Kerja atau Rapat Dengar Pendapat memiliki kekuatan hukum. Ini berarti keputusan tersebut berstatus tidak mengikat. Oleh karena itu, KPU seharusnya memiliki independensi dalam melaksanakan kewenangannya. *Ketiga*, pilihan progresif mungkin tidak dikehendaki oleh anggota DPR petahana. Petahana karena akan mengeluarkan biaya politik yang lebih tinggi jika terjadi perubahan peta kekuatan dapil.

V. Penutup

A. Simpulan

Putusan MK Nomor 80/PUU-XX/2022 mengembalikan kewenangan KPU untuk mengatur tata kelola dapil dan alokasi kursi secara keseluruhan, sesuai dengan ketentuan Pasal 167 ayat (8) UU No. 7 Tahun 2017. Sebelumnya, kewenangan ini terbagi antara KPU dengan penyusun undang-undang sejak Pemilu 2009. Dampak dari pengembalian kewenangan ini

⁴⁴ *Ibid*, 201.

⁴⁵ Tertulis dalam Keterangan Saksi Ahli dalam Putusan MK Nomor 80/PUU-XX/2022, 28.

memotivasi KPU untuk menerapkan tujuh prinsip pembentukan dapil yang mendukung pemilu yang adil dan transparan.

Kewenangan baru tersebut mendesak KPU untuk menjawab persoalan dapil yang terjadi di lapangan. Upaya mengembalikan kewenangan KPU oleh MK berangkat dari prinsip universal penataan dapil secara global, yakni semangat menempatkan penyelenggara pemilu sebagai satu-satunya lembaga yang secara independen dan adil dapat menyusun dapil dan menghitung secara objektif alokasi kursi dalam dalam suatu dapil.

KPU menindaklanjuti putusan tersebut dengan mengeluarkan PKPU tentang Dapil. Meskipun secara formil, PKPU tentang Dapil menjawab Putusan MK, PKPU tentang Dapil secara substantial tidak mengubah susunan dapil yang ada (*status quo*). KPU menghadapi dilema dalam menata ulang dapil karena terikat komitmen dengan DPR dan pemerintah untuk tidak melakukan perubahan dapil pasca-Putusan MK. Penataan ulang dapil juga menimbulkan distorsi keterwakilan.

B. Saran

Berdasarkan hasil analisis, terdapat beberapa hal yang disarankan terkait Putusan MK ini. *Pertama*, pasca-Putusan MK diperlukan penataan dapil yang sesuai dengan prinsip-prinsip penyusunan dapil oleh KPU. *Kedua*, MK sebaiknya menghasilkan putusan tidak yang multitafsir dan ambigu agar tindakan KPU dalam merespons putusan tersebut dapat dipahami dengan jelas oleh semua pihak. *Ketiga*, KPU sebagai lembaga independen perlu memahami alasan hukum (*legal reasoning*) yang diajukan Mahkamah. *Keempat*, penting mengklarifikasi atau memperjelas makna wajib berkonsultasi dengan DPR dan kekuatan hukum dari komitmen yang diputuskan. *Kelima*, penting untuk membuka ruang diskusi mengenai pilihan moderat dan progresif pasca-Pemilu 2024 untuk menyesuaikan tata kelola dapil yang sesuai UU No. 7 Tahun 2017.

Daftar Pustaka

- Anggraini, Titi. "Pengabaian Putusan MK dan Uji Kemandirian KPU." 23 Februari 2023, <https://news.detik.com/kolom/d-6541200/pengabaian-putusan-mk-dan-uji-kemandirian-kpu>.
- Arsil, Fitra. "Mencegah Pemilu Sebagai Alat Penguasa." *Jurnal Legislasi Indonesia* 9, No. 4 (Mei 2012): 563-578.
- Barabas, Jason. and Jennifer Jerit. "Redistricting Principles and Racial Representation." *State Politics & Policy Quarterly* 4, No. 4 (2004): 415-435. <https://www.jstor.org/stable/40421529>.
- Best, Robin et al.. "Considering the Prospects for Establishing a Packing Gerrymandering Standard." *Election Law Journal: Rules, Politics, and Policy* 17, No. 1 (March 2018): 1-20. <http://www.liebertpub.com/doi/10.1089/elj.2016.0392>.
- Bickerstaff, Steve. *Election Systems and Gerrymandering Worldwide*. Cham, Switzerland: Springer, 2020. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-30837-7>.
- Birch, Sarah. and Carolien Van Ham. "Getting Away with Foul Play? The Importance of Formal and Informal Oversight Institutions for Electoral Integrity." *European Journal of Political Research* 56, No. 3 (August 2017): 487-511. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12189>
- Brunell, Thomas L. *Redistricting and Representation: Why Competitive Elections Are Bad for America*. Controversies in electoral democracy and representation. New York: Routledge, 2008.
- Buchler, Justin. "Population Equality and the Imposition of Risk on Partisan Gerrymandering." *Case Western Reserve Law Review* 62, No. 4 (December 2012):1037-1441.<https://scholarlycommons.law.case.edu/caselrev>.
- Diniyanto, Ayon. "Politik Hukum Regulasi Pemilihan Umum Di Indonesia: Problem Dan Tantangannya." *Jurnal Legislasi Indonesia* 16, No. 2 (2019): 160-172. <https://ejurnal.peraturan.go.id/index.php/jli/article/view/464>.
- Friedman, M. Lawrence. *The Legal System: A Social Science Perspective*. New York: Russel Sage Foundation, 1975.
- Golder, Matt. "Presidential Coattails and Legislative Fragmentation." *American Journal of Political Science* 50, No. 1 (January 2006): 34-48.

- <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1540-5907.2006.00168.x>.
- Hernson, Paul S., Stella M. Rouse, and Jeffrey A. Taylor. "The Impact of Electoral Arrangements on Minority Representation: District Magnitude and the Election of African American State Legislators." *Election Law Journal: Rules, Politics, and Policy* 19, No. 1 (March 1, 2020): 64-78. <https://www.liebertpub.com/doi/10.1089/elj.2019.0581>.
- Hukum Online. Jimly: Ada Dua Perppu dalam Perspektif Konstitusi, 7 Mei 2023, <https://www.hukumonline.com/berita/a/jimly-ada-dua-tipe-perppu-dalam-perspektif-konstitusi-lt5eb09bcc9e976>.
- Janedjri, Gaffar. *Politik Hukum Pemilu*. Cetakan pertama. Jakarta: Konstitusi Press, 2012.
- Joseph, Oliver. *Independence in Electoral Management: Electoral Processes Primer 1*, Stockholm: International IDEA, 2021. <https://doi.org/10.31752/idea.2021.103>.
- Kildea, Paul. "The Constitutional Role of Electoral Management Bodies: The Case of the Australian Electoral Commission." *Federal Law Review* 48, No. 4 (December 2020): 469-482. Accessed February 4, 2023. <http://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0067205X20955097>.
- Lestari, Kalimah Wasis. "Dampak Pembagian Daerah Pemilihan Dalam Mewujudkan Pemilu Demokratis Di Dapil III Jawa Barat (Kota Bogor Dan Kabupaten Cianjur)." *Jurnal Politik Muda* 5, No. 2 (2016): 198-212. <http://journal.unair.ac.id/download-fullpapers-jpm3803ef612d2full.pdf>.
- Lijphart, Arend. *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990*. Oxford: Oxford University Press, 1994. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198273479.001.0001>.
- MD, Moh. Mahfud. *Politik Hukum Di Indonesia*. Depok: Rajawali Press, 2020.
- Morrison, Peter A., and Thomas M. Bryan. *Redistricting: A Manual for Analysts, Practitioners, and Citizens*. Cham: Springer International Publishing, 2019. <http://link.springer.com/10.1007/978-3-030-15827-9>.
- Mujiburohman, Dian Aries. *Pengantar Hukum Tata Negara*. Vol. 1. Jakarta: STPN Pers, 2017.
- Perludem. Konsistensi Penataan Alokasi Kursi dan Pendapilan Berdasarkan Putusan MK. 2023. 21 Januari 2023. https://www.youtube.com/watch?v=8UWCtw9_8d8.
- Perludem. *Daerah Pemilihan Pemilu Legislatif Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi*. Youtube.com. Vol. 1. 1, n.d. <https://www.youtube.com/watch?v=vh1RdEcC8A>.
- Pramono, Sidik. "(Dis)Proporsionalitas Kursi DPR 2019." *Kompas*, Juni 25, 2019, sec. Opini.
- Ramadhanil, Fadli. *Evaluasi Pemilu Serentak 2019: Dari Sistem Pemilu Ke Manajemen Penyelenggaraan Pemilu*. Jakarta, Indonesia: Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi, 2019.
- S.H., Ashari. "Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/Puu-Xi/2013 Tentang Pemilihan Umum Secara Serentak." *Jurnal IUS Kajian Hukum dan Keadilan* 4, No. 1 (April 4, 2016). <https://doi.org/10.29303/ius.v4i1.275>.
- Santoso, Topo. "Kewenangan Electoral Management Bodies dalam Menangani Tindak Pidana Pemilu dalam Perspektif Perbandingan." *Indonesian Journal of International Law* 6, No. 4 (Juli 31, 2009). <https://scholarhub.ui.ac.id/ijil/vol6/iss4/6>.
- Seabrook, Nicholas R. *One Person, One Vote: A Surprising History of Gerrymandering in America, Where It Is Today and How We Got Here*. First edition. New York: Pantheon Books, 2022.
- Siboy, Ahmad. "Alternatif Desain Penyelenggaraan Pemilihan Umum Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi." *Arena Hukum* 15, No. 1 (April 28, 2022): 200-219. <https://arenahukum.ub.ac.id/index.php/arena/article/view/1310>.
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: Sinar Grafika, 2004.
- Surbakti, A. Ramlan. *Menyetarakan Nilai Suara: Jumlah Dan Alokasi Kursi DPR Ke Provinsi*. Cetakan pertama. Seri demokrasi elektoral buku 4. Kebayoran Baru, Jakarta, Indonesia: Kemitraan Bagi Pembaruan Tata Pemerintahan, 2011.
- Taagepera, Rein, and Matthew Soberg Shugart. *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems*. New Haven, Conn.: Yale Univ. Pr, 1989.
- Tribunews.com. "Hasil RDP Komisi II dan KPU Soal Dapil Pemilu Tidak Berubah", 7 Mei 2023, <https://www.tribunnews.com/mata-lokal-memilih/2023/01/12/hasil-rdp-komisi->

ii-dpr-dan-kpu-soal-dapil-pemilu-2024-tidak-berubah-perludem-baca-putusan-mk.

- Van Ham, Carolien and Holly Ann Garnett. "Building Impartial Electoral Management? Institutional Design, Independence and Electoral Integrity." *International Political Science Review* 40, No. 3 (June 2019): 313-334. <http://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0192512119834573>.
- Wasisto, Aryo. "Pengawasan DPR terhadap Tata Kelola Daerah Pemilihan Anggota DPR dan DPRD Provinsi pada Pemilu 2024." *Info Singkat*, February 2023. www.dpr.go.id.