

Split Ticket Voting: **Menumbuhkan Kegairahan Politik Lokal?**

Ratri Istania¹

Abstract

The Constitutional Court decisions upon majority vote in the election for legislative candidate replaces the traditional ballot system. Many political observers predict the application of majority vote might cause an increase of split-ticket voting in the 2009 election, especially for house of representative election. Though, split ticket voting is not unique to Indonesian election case, it seems to be a good alternative to create more vibrant local politics. Moreover, Paramadina University Rector, Anies Baswedan (2008), said, “split ticket voting will also enhance the development of local democracy [in which] a voter can choose their legislative candidate from different political party affiliation for each government level. [For example], a voter can choose the candidate from A political party for national legislative body (DPR). A candidate from B political party is chosen for provincial level legislative body (DPRD provinsi). And a candidate from C political party is chosen for kabupaten legislative body (DPRD kabupaten).” However, this positive image of split-ticket voting has not been accompanied by sufficient analysis on its impact to local politics.

This paper seeks to address the question on the impact of split ticket voting in creating more vibrant local politics. How split-ticket voting influences the Indonesian political party and election reform agenda? What split ticket voting can do for the local politics? And the last question is how split ticket voting relates to the planning of electoral district boundaries (daerah pemilihan), and redistricting, such as pemekaran, in the local regions. To answer them, I review the literature and related government policy which will be divided into three parts: first, analyzing theoretical background and concepts of split-ticket voting; second, pros and cons of split-ticket voting in Indonesia local politics; third, studying the electoral system reformation: the inconsistency between electoral district planning and pemekaran policies; fourth, analyzing the future possibility transformation from “pemekaran” to redistricting policy: as a recommendation; and finally, conclusion.

Keywords: *Split-ticket Voting, Partai Politik, Calon Legislatif, Pemilih, Politik Lokal, Daerah pemilihan, Pemekaran, Redistricting.*

Pendahuluan

Di penghujung tahun 2008, pemilih Indonesia mendapatkan hadiah sangat berharga dengan terbitnya Keputusan Mahkamah Konstitusi mengenai penentuan calon berdasarkan suara terbanyak (*majority vote*). Keputusan ini sangat mengejutkan di tengah-tengah dominasi partai politik (parpol) nasional menetapkan nama-nama caleg mereka berdasarkan nomor urut atau lebih dikenal dengan nama *ballot system*. Berdasarkan mekanisme penentuan nomor urut dari parpol, caleg-caleg ternyata kurang mengakar di daerah. Keputusan suara terbanyak akan menyulut kegairahan politik lokal karena menempatkan rakyat di daerah bukan hanya sekedar pemain pinggiran, tapi menjadi penentu siapa caleg paling berhak mewakili suara mereka di DPR/DPRD, bukan lagi parpol.

¹ Staf Pengajar Sistem Politik Indonesia dan Dinamika Politik Lokal di Sekolah Tinggi Ilmu Administrasi Jakarta, diperbantukan pada Direktorat Pembinaan Diklat Aparatur, Lembaga Administrasi negara.

Menurut Rektor Universitas Paramadina, Anies Baswedan (2008), *split ticket voting* akan menumbuhkan demokrasi lokal karena, “seorang pemilih bisa memilih caleg dari partai politik (parpol) yang berbeda-beda untuk setiap tingkat lembaga legislatif.” Selanjutnya Baswedan mengilustrasikan dengan contoh, misalnya “untuk DPR pusat, memilih caleg dari parpol A. Untuk DPRD provinsi, memilih caleg dari parpol B. Dan untuk DPRD kabupaten, memilih caleg dari parpol C.”² Dengan demikian, penggunaan *split-ticket voting* di Pemilu bulan April 2009 akan lebih banyak terjadi.

Pemilihan caleg dengan *split-ticket voting* didorong oleh keputusan suara terbanyak, merupakan opsi politik paling ditunggu para pemilih lokal. Selama ini mereka banyak dikecewakan oleh caleg-caleg nasional tidak sesuai harapan mereka. Caleg-caleg nasional yang mewakili daerah pemilihan (dapil) tertentu terbukti memiliki ikatan lemah dengan konstituennya. Alhasil, aspirasi rakyat lokal terbuang percuma, tercerabut dari akarnya, digantikan dengan isu-isu seputar kepentingan elit politik berwawasan sempit, yang hanya memikirkan dirinya dan partai politik yang membesarkannya. Namun demikian, studi tentang *split-ticket voting* di Indonesia masihlah minim, apalagi berkaitan dengan politik lokal. Pertanyaan mendasar apakah benar *split ticket voting* benar-benar mampu menggairahkan politik lokal atau sebaliknya?

Tulisan berikut ini akan mengupas dampak dari *split-ticket voting* terhadap menguatnya gairah politik lokal yang akan terbagi menjadi: pertama, bahasan mengenai teori dan konsep seputar *split-ticket Voting*; kedua, *split-ticket voting* dalam politik lokal Indonesia; ketiga, reformasi sistem pemilu: perbenturan kebijakan daerah pemilihan dan pemekaran; keempat, pemekaran menuju *redistricting*: suatu pertimbangan; dan kelima, penutup.

Teori dan Konsep Seputar *Split-ticket Voting*

Studi mengenai partai politik (parpol) selama ini berpegang pada aliran *new institutionalism*³ atau institusional baru, yang memandang parpol sebagai lembaga dengan keunikan tersendiri. Menurut sejarah proses pendirian dan asal muasalnya, parpol merupakan organisasi *extralegal*, yaitu lembaga politik non pemerintah. Menurut aliran tersebut, ciri unik parpol bergantung pada kegiatan sekelompok politisi ambisius untuk menciptakan dan memelihara keberadaannya.⁴ Sehingga, figur politisi di dalam parpol amat sentral menentukan baik buruknya citra parpol di mata masyarakat luas.

Menurut John H. Aldrich (1995), “partai politik merupakan sesuatu yang penting bagi demokrasi. Mereka membantu baik pejabat pemerintah dan masyarakat umum mengerti sistem politik yang sejatinya terpecah-belah, berlapis-lapis, dan kompleks” (*...parties are essential to democracy. They help both public officials and the mass public makes sense of a political system that is fragmented, multilayered, and complex*).⁵ Bukanlah suatu yang mengada-ada, bila rakyat menaruh harapan besar terhadap calon-calon yang diusulkan parpol, karena merekalah yang akan menjembatani suara rakyat dengan pemerintah berkuasa.

² Anies Baswedan, “Meninggalkan 2008, Melangkah di 2009 : Pergulatan Menuju Senayan dan Istana,” rangkaian tulisan bagian 9, *Jawa Pos* (Selasa, 13 Januari 2009). <http://www.jawapos.com/halaman/index.php?act=detail&nid=43749> (diakses, 13 Januari 2009)

³ *New Institutionalism* adalah ungkapan yang digunakan dalam menggambarkan gerakan pada awal 1980-an yang memfokuskan kembali perhatian ilmuwan politik pada peran yang dimainkan oleh lembaga formal maupun informal pada proses politik.

⁴ John H. Aldrich, “The Case for the Importance of Political Parties,” in *American Politics : Classics and Contemporary Readings, Sixth Edition*, editor Allan J. Cigler dan B. A. Loomis (Boston: Houghton Mifflin Company, 2005). Hal. 201.

⁵ *Ibid.*, Hal. 197.

Setiap parpol tentunya memiliki visi dan misi yang juga mencerminkan kebutuhan-kebutuhan politisi dalam parpol. Perubahan pada lembaga parpol dapat ditelusuri dari perubahan orang-orang yang duduk di dalam struktur pimpinan lembaga tersebut. Persoalannya, pimpinan parpol belum tentu memiliki ambisi politik sama dengan visi dan misi lembaganya. Seringkali, visi, misi parpol yang dituangkan dalam *platform* parpol harus berubah karena tingkah laku pimpinan parpol yang juga berubah-ubah.

Selain itu, pertentangan di dalam tubuh parpol banyak disebabkan karena ketegangan antar pimpinan parpol sendiri. Sehingga perwajahan parpol di mata masyarakat kerap terlihat tidak solid. Pertarungan pimpinan parpol memperebutkan jabatan dapat disebabkan oleh dua faktor: pertama, orang-orang yang mencari jabatan dan kedua, orang-orang yang mencari keuntungan. Schlesinger (1975) menyebutkan istilah untuk yang pertama sebagai “*office-seekers*” atau orang-orang yang mencari dan mendapatkan jabatan penting di suatu lembaga negara, baik lembaga eksekutif, yudikatif, maupun legislatif. Sedangkan untuk yang kedua, Schlesinger menyebutnya sebagai “*benefit-seeker*” atau mereka-mereka yang bergantung pada kesuksesan parpol dalam meraup sejumlah jabatan penting di kantor pemerintahan untuk mewujudkan tujuan mereka. Menurut para pencari keuntungan tersebut, jabatan akan membawa mereka pada akses terhadap uang dan informasi yang dapat mendanai keberlangsungan para “*office-seeker*,” melalui belanja kampanye dan mobilisasi relawan-relawan maupun aktifis kampanye. Oleh karena itu, pimpinan parpol juga sangat antusias menentukan siapa calon-calon *office-seeker* yang sekaligus juga *benefit seeker* yang berambisi mirip dengan mereka.

Berbeda dengan parpol, rakyat tidak memiliki ambisi sama dengan parpol. Menurut Aldrich, “rakyat sebagai pemilih bukanlah *office seekers* maupun *benefit seekers*, sehingga...rakyat bukan merupakan bagian dari parpol sama sekali” (*voters, however, are neither office seeker nor benefit seekers*), ...[*voters*] *are not part of the political party at all*). Rakyat memiliki perilaku layaknya konsumen, menjadi sangat setia pada parpol tertentu, dapat pula berbalik mendukung parpol lain dengan mudahnya. Kesetiaan rakyat tergantung pada menarik atau tidaknya jualan parpol berupa kandidat, caleg, *platform*, dan garis kebijakan partai. Senada dengan Aldrich, Popkin et al. (1976) mengatakan bahwa pemilih mengonsumsi dengan cara menukarkan suara mereka pada produk partai (*voters “consume” by exchanging their votes for the party’s product*).⁶

Pada titik inilah, aliran *new institutionalism* berkembang karena tujuan politik parpol akan bertemu dengan tujuan politik pemilih. Seharusnya, pemilih dapat memainkan posisi tawarnya dalam demokrasi dengan memilih parpol yang sesuai dengan aspirasinya serta membuang jauh-jauh parpol yang tidak membela kepentingan mereka. Demikian pula dengan parpol, individu pimpinan parpol berusaha sekuat tenaga memilah produk unggulan mereka, termasuk antara lain menyeleksi caleg sesuai harapan mereka dan rakyat yang akan memilihnya.

Namun demikian bukan manusia namanya apabila pikirannya tidak berubah-ubah, begitu pula pimpinan parpol yang mulai berpaling dari aspirasi rakyat pendukungnya. *New institutionalism* berubah menjadi *rational choice* dimana pimpinan parpol mengandalkan nalar dalam menghitung untung dan rugi bermain dalam politik.

⁶ Popkin, Gorman, Phillips, and Smith, “Comment: What Have You Done For me Lately?: Towards an Investment Theory of Voting, *American Political Science Review* 70 (September).

Akibatnya, parpol kemudian menjadi instrumen dari segelintir orang untuk menggolkan ambisi politik mereka tanpa mempedulikan jati diri parpol sebagai instrumen pendidikan politik rakyat.

Pemilih yang hidup dengan *rational choice*, menjadi semakin pragmatis, berpikir keras bagaimana mendapatkan produk parpol paling menguntungkan bagi dirinya. Pemilih yang digerakkan oleh nalarnya akan menunggu saat-saat kampanye dimana parpol-parpol akan menawarkan suara mereka dengan produk unggulan atau sejumlah uang. Akibatnya, parpol gagal melakukan pendidikan politik bagi pemilih yang tergiur jebakan-jebakan politik fragmentatif, sehingga sama sekali tidak menguntungkan bagi demokrasi.

Di tingkat lokal, pemilih pragmatis dilanda kebingungan akan tawaran caleg parpol mana paling menggiurkan. Namun, ada pula sebagian dari mereka, terdidik secara politik, sadar memilih caleg berdasarkan ikatan kepentingan politik mereka yang sejalan. Jalinan ikatan kuat antara pemilih dan caleg di tingkat lokal akan mengantarkan caleg lokal, bukan nasional, memenangkan pemilu di daerahnya. Parpolpun semakin realistis membangun ikatan dengan pemilih melalui pencalonan kandidat yang memang populer di mata rakyat.

Perilaku parpol dan pemilih yang digerakkan oleh perhitungan untung rugi tersebut pada akhirnya menimbulkan persoalan pada kestabilan politik suatu negara. Pemilihan sistem pemilu yang tepat akan meminimalisir dampak buruk dari perilaku negatif parpol dan pemilih yang diharapkan dapat bekerjasama mencapai cita-cita demokrasi.

Sistem pemilu representasi proporsional atau *proportional representative system*, memberikan kewenangan parpol menetapkan daftar urutan nama-nama caleg mulai tingkat nasional sampai daerah. Sistem pemilu seperti ini banyak digunakan pada negara-negara berkembang. Menurut Andrew Reynolds (2001), “lebih dari duapuluh negara demokrasi yang “bebas” menggunakan varian dari representatif proporsional.”⁷

Negara-negara berkembang, termasuk Indonesia, lebih memilih menggunakan representatif proporsional daftar terbuka karena kondisi geografis serta demografis Indonesia yang heterogen kurang sesuai menggunakan sistem distrik. Dengan adanya sistem pemilu representatif proporsional, partai-partai besar yang dapat menikmati keuntungan kursi tambahan gratis di parlemen dengan sistem distrik, *winner takes all* (pemenang mengambil semuanya), tentu akan berkurang. Sebaliknya, sistem pemilu representatif proporsional memberikan keuntungan bagi partai kecil menikmati perolehan kursi di parlemen tanpa harus menjadi mayoritas.

Selain itu, Reynold berpendapat bahwa sistem representatif proporsional menguntungkan karena:

1. sedikit suara terbuang, karena pada saat batas representasi rendah, hampir semua suara dalam sistem pemilu representatif proporsional dipakai untuk memilih kandidat yang menjadi pilihannya. Ini akan meningkatkan persepsi pemilih tentang kegunaan pergi ke Tempat Pemungutan Suara (TPS) di saat pemilu, karena mereka lebih yakin bahwa suara mereka akan tetap berarti bagi hasil pemilu, meskipun kecil.
2. mempermudah akses partai-partai kecil untuk menjadi anggota legislatif, kecuali batas representasi tinggi, atau besarnya distrik sangat kecil, setiap partai politik dengan representasi suara yang begitu kecil dapat memperoleh wakil di parlemen.

⁷ Andrew Reynolds. “Sistem Representasi Proporsional,” dalam *Sistem Pemilu*, ACE Project (International IDEA, UNDESA, dan IFES, 2001). Hal. 99-104.

Ini akan memenuhi prinsip mengikutsertakan semua pihak (*principle of inclusion*), yang sangat penting bagi stabilitas masyarakat yang terpecah, dan memberikan sumbangan bagi pengambilan keputusan di semua negara demokratis.

3. partai politik dapat mengajukan daftar caleg dari latar belakang yang beragam, merupakan keuntungan yang diperoleh dari sistem representatif proporsional daftar terbuka sehingga memaksimalkan suara nasional, tanpa melihat dari mana suara tersebut berasal. Setiap suara, bahkan dari daerah yang secara elektoral lemah, dapat membantu memenuhi suatu kuota, dan dengan demikian dapat membuahkan kursi.
4. mendorong terpilihnya wakil-wakil kelompok minoritas, memastikan parlemen mencakup perwakilan anggota, dari kelompok mayoritas maupun minoritas. Ini dapat terjadi karena partai-partai politik didorong oleh sistem tersebut untuk menciptakan daftar caleg yang seimbang, yang merangkul kepentingan berbagai macam pemilih.
5. lebih memberikan peluang terpilihnya wanita, karena partai-partai dapat memakai daftar untuk mempromosikan politisi wanita, dan memberi ruang bagi para pemilih untuk memilih caleg wanita tanpa harus mengesampingkan kepentingan lainnya.
6. membatasi tumbuhnya “kerajaan daerah,” karena sistem representatif proporsional memberikan kesempatan kepada partai-partai kecil dengan minoritas kursi, karena penerapan sistem ini tidak akan mengarah kepada situasi dimana sebuah partai akan mengambil semua kursi di sebuah propinsi atau wilayah tertentu.
7. mengarah pada pemerintahan yang lebih efisien, karena berdasarkan pengalaman negara-negara Barat terlihat bahwa sistem parlementer representatif proporsional mendapatkan angka yang lebih tinggi dalam hal ketahanan pemerintah, partisipasi pemilih, dan kinerja ekonomi. Penggantian pemerintahan yang sering terjadi dalam dua partai yang secara ideologis sama sekali berbeda seperti yang terjadi pada sistem distrik membuat pemerintahan sulit berjalan baik. Representatif proporsional mendorong koalisi partai membentuk stabilitas dan konsistensi pembuatan keputusan.
8. membuat pembagian kekuasaan nampak lebih jelas, karena perbedaan antara mayoritas jumlah besar penduduk yang memegang kekuasaan politik dan minoritas kecil memegang kekuasaan ekonomi, merupakan realitas tidak dapat dihindarkan. Dengan penerapan sistem representatif proporsional, semua kepentingan dapat masuk dalam parlemen, sehingga memberikan harapan yang lebih baik dalam pengambilan keputusan atas pengawasan masyarakat, dan dengan memasukkan aspirasi lebih banyak segmen masyarakat dalam parlemen.

Namun demikian, masih menurut Reynolds, sistem representatif proporsional juga mengandung beberapa kelemahan, yaitu:

1. kecenderungan sistem representatif proporsional menimbulkan pemerintahan koalisi dengan kelemahan unsur-unsur di dalamnya seperti, resiko besar pada saat transisi pemerintahan, pengambilan keputusan yang lambat dan inkonsisten, karena terhalang kabinet koalisi dan faksi-faksi di dalam pemerintahan nasional.
2. kegagalan sistem representatif proporsional memberi hubungan geografis kuat antara seorang anggota legislatif dengan pemilihnya. Anggota legislatif terpilih memiliki hubungan keterikatan emosional yang lemah karena pemilih tidak berkesempatan menentukan identitas orang-orang yang akan mewakili mereka, sehingga tidak ada yang dapat diidentifikasi sebagai orang yang mewakili kota, distrik, atau desa mereka. Selain itu, mereka tidak memiliki kemampuan menolak seseorang jika mereka merasakan bahwa orang tersebut memiliki kinerja kurang baik.

Lain halnya dengan sistem pemilu representatif proporsional yang menentukan caleg berdasarkan nomor urut nama usulan parpol, sistem pemilu distrik sebagai sistem pemilu paling tua di dunia, suara terbanyaklah yang menentukan caleg yang akan duduk di parlemen. Menurut Miriam Budiardjo (2007), keuntungan sistem pemilu distrik adalah sebagai berikut :

1. sistem lebih mendorong ke arah integrasi parpol karena kursi yang diperebutkan dalam setiap distrik hanya satu. Hal ini akan mendorong partai-partai untuk menyisihkan perbedaan-perbedaan yang ada dan mengadakan kerja sama, sekurang-kurangnya menjelang pemilihan umum, antara lain melalui *stembus accord*.⁸
2. fragmentasi partai dan kecenderungan membentuk partai baru dapat dibendung: malah sistem ini bisa mendorong penyederhanaan partai secara alami tanpa paksaan.
3. Karena kecilnya distrik, maka wakil yang terpilih dapat dikenal oleh komunitasnya, sehingga hubungan dengan konstituen lebih erat. Dengan demikian si wakil akan lebih cenderung untuk memperjuangkan kepentingan distriknya.
4. bagi partai besar sistem ini menguntungkan karena melalui *distortion effect* dapat meraih suara dari pemilih-pemilih lain, sehingga memperoleh kedudukan mayoritas. Partai pemenang biasanya mengendalikan parlemen.
5. suatu partai lebih mudah mencapai kedudukan mayoritas dalam parlemen, sehingga tidak perlu berkoalisi dengan partai lain. Hal ini mendukung stabilitas nasional.
6. Sistem ini sederhana dan murah untuk diselenggarakan.

Sedangkan menurut Budiardjo, kelemahan sistem distrik antara lain adalah:

1. sistem ini kurang memperhatikan kepentingan partai-partai kecil dan golongan minoritas, apalagi yang terpencar di berbagai distrik.
2. sistem ini kurang representatif dalam arti bahwa partai yang calonnya kalah dalam suatu distrik kehilangan suara yang telah mendukungnya.
3. sistem ini dianggap kurang efektif dalam masyarakat yang plural.
4. ada kemungkinan si wakil cenderung untuk lebih memperhatikan kepentingan distrik serta warga distriknya, daripada kepentingan nasional.⁹

Selanjutnya, sistem pemilu distrik tidak dapat dipisahkan dari penggunaan metode pemilu *first past the post*, seperti banyak dianut di negara-negara seperti Inggris Raya dan di negara-negara yang secara historis dipengaruhi Inggris, termasuk India, Kanada, Selandia Baru, dan Amerika Serikat. Menurut Reynolds (2001), metode pemilu *first past the post* “memungkinkan para pemilih untuk memilih orang daripada sekedar partai. Pada saat yang sama, para pemilih dapat menilai kinerja masing-masing caleg, bukan sekedar menerima daftar caleg yang diajukan oleh sebuah partai, seperti yang terjadi dalam sistem pemilu berdasarkan representatif proporsional daftar.”¹⁰

Walaupun begitu, metode *first past the post* banyak menghasilkan sistem pemilu tidak stabil dan tidak adil, karena setiap wilayah terbagi menjadi distrik-distrik pemilihan, dimana satu distrik berhak atas satu kursi. Pemenang suara terbanyak dari satu distrik secara otomatis akan menjadi pemenang tunggal dan berhak menduduki satu kursi tanpa menghiraukan selisih besar atau kecil dengan partai pesaing. Oleh karena itu suara dari partai lain akan dianggap hilang.

⁸ *Stembus Accord* adalah metode pemilu dengan menggabungkan suara-suara yang tersebar secara nasional di daerah pemilihan agar mencapai batas perolehan minimum kursi legislatif.

⁹ Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, edisi revisi (Gramedia: Jakarta, 2007) hal. 466-467.

¹⁰ Reynolds. “Sistem Mayoritas-Pluralitas,” Hal. 84.

Metode pemilu *first past the post* melalui penentuan calon dengan suara terbanyak memungkinkan pemilih menggunakan *split-ticket voting*. *Split-ticket voting* memberikan keuntungan bagi calon yang memang unggul di distrik atau daerah pemilihannya untuk memenangkan pemilu. Begitu pula dengan pemilih di tingkat lokal, mereka dapat memilih calon lokal ketimbang memilih dari deretan tokoh bertaraf nasional yang belum tentu akan mendengarkan suara mereka.

Grofman et.al (2000) di dalam penelitian mereka tentang penyebab *split-ticket voting* dengan menggunakan agregat, berpendapat bahwa, faktor penyebab *split-ticket voting* antara lain disebabkan karena perbedaan median dalam hal pilihan posisi kebijakan pemilih dalam pemilu tingkat distrik dan nasional (*split-ticket voting is caused by different median policy positions of voters in district and nation-wide elections*). Mereka menyanggah pendapat bahwa *split-ticket voting* kerap muncul pada distrik-distrik dengan ideologi parpol kuat, yaitu distrik-distrik identik dengan parpol tertentu (*split-ticket voting is most likely to occur in ideological outlying districts, that is, districts that are a typical of the party that represents them*).¹¹

Pendapat tersebut memperkuat kenyataan di lapangan, karena kerap terjadi pemilih tidak memiliki pandangan kebijakan sama dengan parpol berideologi kuat di daerahnya. Demikian pula dengan calon parpol dari daerah distrik tertentu belum tentu memiliki kebijakan sama dengan parpol pendukungnya. Bisa pula terjadi, caleg parpol lokal akan berusaha keras menyesuaikan diri dengan pemilih di daerah yang berseberangan dengan ideologi dan kebijakan parpolnya yang kurang populer di daerah. Pada akhirnya, pemilih lokal akan dihadapkan dengan pilihan calon-calon dari parpol yang telah mengaburkan batasan-batasan ideologis parpolnya sehingga mereka tergerak menggunakan *split-ticket voting*.

Selain itu, *split-ticket voting* dapat pula terjadi karena kebingungan pemilih akibat gabungan sistem pemilihan, representatif proporsional dan *first past the post*. Sistem representatif proporsional memilih anggota senat dan dewan perwakilan (*House of Representatives*) yang terdiri dari orang-orang sebagai representasi kepentingan negara-negara bagian. Sedangkan, pemilihan untuk menduduki jabatan-jabatan politis nasional dilakukan oleh negara-negara bagian dengan menggunakan sistem *first past the post*. Seperti halnya, pemilihan presiden dan wakil presiden menggunakan *electoral college*,¹² diorganisasikan berdasarkan jumlah negara bagian dan populasinya.

Oleh karena sistem *first past the post* hanya menguntungkan parpol besar ketimbang parpol kecil di distrik pemilihan, para pemilih tidak mau ambil resiko untuk kehilangan suaranya untuk calon tidak dikenal di daerahnya. Pilihan menggunakan *split-ticket voting*, memberikan kesempatan calon lokal menang dengan suara terbanyak lebih besar. Dengan kata lain, parpol kecil dapat berjaya di level lokal bila memiliki caleg dengan kualifikasi sesuai dengan aspirasi pemilih. Hal tersebut dapat menjelaskan mengapa pemilih Amerika Serikat lebih nyaman menggunakan *split-ticket* dalam pemilunya.¹³

¹¹ Grofman, et al. (2000). "A New Look at Split - Ticket Outcomes for House and President: The Comparative Midpoints Model". *The Journal of Politics*, vol. 62, no. 1. Hal. 34-50.

¹² *Electoral college* adalah sebuah badan yang terdiri dari orang-orang mewakili negara-negara bagian di Amerika Serikat yang secara formal memberikan suara untuk pemilihan presiden dan wakil presiden.

¹³ *First past the post* adalah metode pemilihan umum yang digunakan di Amerika Serikat, Kanada, dan Inggris Raya, dimana sistem pemilihan pluralitas akan memberikan kemenangan terhadap satu pemenang pemilu saja. Biasanya sistem merupakan cara memilih anggota dewan legislatif atau pejabat politis berdasarkan pemilihan *single-member* (keanggotaan tunggal). Sistem ini memberikan peluang untuk meraih kemenangan tunggal, yaitu pemenang berhasil meraih suara terbanyak. Terminologi *first past the post* adalah

Hingga saat ini, para akademisi Amerika Serikat masih berdebat keras mengenai *split-ticket voting*, terutama tentang keefektifan metode ini dalam menciptakan keadilan dan kestabilan politik pemerintahan. Dualisme sistem pemilu Amerika Serikat berdampak cukup besar terhadap polarisasi pilihan pemilih terhadap partai yang ada.

***Split Ticket Voting* (Belum Tentu) Menggairahkan Politik Lokal Indonesia**

Di Indonesia, modifikasi sistem pemilu representatif proporsional ke arah sistem distrik dimulai dengan memperkenalkan sistem pemilu distrik bagi pemilihan presiden dan kepala daerah, gubernur dan bupati/walikota. Para pemilih mulai terbiasa memilih menggunakan sistem pemilu distrik untuk pejabat politis di daerah dan nasional secara langsung (*direct*), bukan seperti sistem pemilihan di Amerika Serikat yang tidak langsung (*indirect*) menggunakan *electoral college*. Namun pemilihan anggota legislatif (DPR/DPRD) masih memakai sistem pemilu representatif proporsional daftar terbuka.,

Namun tidak dapat dipungkiri bahwa dalam sejarah pemilu Indonesia, sebagian besar pemilih sudah terbiasa menggunakan *straight ticket voting*. Pemilih di daerah tidak perlu bersusah payah membuat perbedaan pada tiap tingkatan daerah pemilihan (dapil). Mereka cukup mencoblos satu parpol untuk surat suara yang tembus dari kabupaten/kota, provinsi, sampai pusat. Para pengamat politik mensinyalir *straight ticket voting* ini melahirkan caleg berkaliber nasional tapi tidak terlalu paham masalah lokal. Akibatnya, pemilih lokal hanya termangu ketika wakil rakyat pilihan mereka dihadang kasus korupsi.

Tidaklah mengherankan, bila hasil survey Indonesian Corruption Watch (ICW) pada tahun 2008, menempatkan anggota DPR/DPRD pada nomor urut 4 di bawah kepala daerah, diatas dewan gubernur/pejabat bank Indonesia, yang tertuduh melakukan tindak pidana korupsi paling banyak. Belum lagi, baru-baru ini Pusat Kajian Antikorupsi Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada mengeluarkan hasil kajian mereka dengan dugaan 89 koruptor dari 126 kasus dugaan korupsi berasal dari kalangan legislatif daerah (Koran Tempo, 4 Januari 2009).

Kekecewaan pemilih terhadap wakil rakyat menghantarkan mereka pada pilihan *split-ticket voting*. Di pemilu tahun 1999 dan 2004 lalu, pemilih di tingkat lokal— kabupaten /kota dan provinsi—sudah melakukan *split-ticket voting*, walaupun sedikit. Menurut Menurut Baswedan (2008), “Dari data Pemilu 1999 dan 2004, terjadinya split voter sangat kecil, meski sudah dimungkinkan. Rakyat juga sudah menganggap lumrah metode pemilihan dengan memilih calon dari partai politik yang sama mulai dari tingkat kabupaten/kota, provinsi, sampai nasional tanpa ada alternatif lain.”¹⁴

Keputusan Mahkamah Konstitusi di penghujung tahun 2008, tentang penentuan caleg berdasarkan suara terbanyak¹⁵ memberikan perubahan besar pada sistem pemilu proporsional yang selama ini kita anggap lumrah adanya. Berdasarkan keputusan tersebut, mulai bulan April 2009, suara rakyat akan menentukan caleg paling berhak menduduki kursi DPR/DPRD, bukan parpol lagi. Sejalan dengan itu, gairah politik rakyat di tingkat lokal akan meningkat karena mereka memiliki alternatif memilih caleg sesuai dengan selera di masing-masing dapil.

istilah yang digunakan dalam balap kuda karena pemenang balap kuda ditentukan oleh siapa yang lebih dahulu mencapai garis atau titik tertentu dan lain daripada itu dinyatakan kalah.

¹⁴ Baswedan, “Meninggalkan 2008, Melangkah di 2009: Pergulatan Menuju Senayan dan Istana.”

¹⁵ Menurut anggota Komisi Pemilihan Umum, Andi Nurpati Baharuddin (2009), aturan tentang penentuan suara terbanyak antara lain akan mengatur bagaimana suara sah dari pemilih yang menandai parpol saja bukan pada nama caleg, harus dialamatkan. Kemudian, bagaimana penentuan suara bagi caleg yang kebetulan mendapatkan jumlah suara sama dengan pesaingnya. Menurut Baharuddin, “Komisi Pemilihan Umum akan memilih menentukan suara berdasarkan sebaran wilayah atau menyerahkannya kepada partai.”¹⁵

Perubahan pada penentuan caleg berdasarkan suara terbanyak pada sistem pemilu representatif proporsional daftar terbuka sekaligus penerapan sistem distrik untuk pemilihan pejabat politik daerah, memaksa pemilih berpikir keras, tidak sekedar menilai calon pejabat politik pada pemilihan kepala daerah, tapi juga menilai caleg yang diajukan parpol. Walaupun sedikit, perubahan yang kurang tersosialisasikan, apalagi dalam waktu amat singkat sejak peraturan dikeluarkan sampai penerapannya, bisa membuat pemilih Indonesia, kebingungan. Kondisi kebingungan pemilih seperti ini tidak boleh dibiarkan karena dapat berdampak pada penggunaan *split-ticket voting* tanpa pertimbangan matang.

Sinyalemen akan maraknya *split-ticket voting* pada pemilu 2009 mendapatkan sambutan pro dan kontra para pemerhati politik pemilu. *Split-ticket voting* dipandang mampu meruntuhkan privilese partai-partai besar yang selama ini menikmati keuntungan metode pemilu *straight ticket voting* yang kerap melahirkan politisi kelas nasional tapi tidak terlalu paham masalah lokal. *Split-ticket* dianggap baik karena rakyat dapat memilih caleg serta parpol setiap tingkatan daerah pemilihan ; kabupaten/kota, provinsi, nasional.

Meskipun demikian, *split-ticket voting* memberikan ruang bagi pemilih menentukan presiden yang berbeda parpol dengan caleg pilihan. Perbedaan afiliasi parpol calon presiden dengan caleg akan memunculkan pemerintahan yang kurang harmonis antara presiden dengan anggota DPR/DPD. Menurut, Muhammad Qadari, Direktur Lembaga Survei Indo Barometer (2007) mengatakan dari hasil survei Evaluasi Kinerja SBY-JK dan Split-Ticket Voting 2009, bahwa “fenomena *split-ticket voting* akan semakin menguat menjelang Pemilu 2009 [yang] membuat terbelahnya pemerintahan negara [sehingga] mempersulit jalannya pemerintahan Indonesia pasca-Orde Baru.”¹⁶

Namun bila *split-ticket voting* tidak digunakan demi menciptakan pemerintahan yang akuntabel bagi rakyat, bukannya berbuah positif, melainkan menjadi racun politik yang terus menerus terakumulasi di tubuh para pemilih lokal. Pemilih di daerah yang kecewa mendapati pemerintahan bersitegang terus menerus dengan wakil rakyat, dapat berbondong-bondong menjadi golput dan *meninggalkan* bilik-bilik pemilu. Mereka akan merasa suara yang diberikan pada capres dan caleg sia-sia adanya. Lebih berbahaya lagi bila ada kekecewaan melahirkan sikap pragmatis pemilih, berlomba memangsa calon-calon baru berkantung tebal yang mampu memberikan kesejahteraan lebih. Bila tidak waspada, *split-ticket voting* akan menyuburkan praktik politik uang di tingkat lokal.

Lebih jauh lagi, *split-ticket voting* tanpa disertai pengetahuan politik yang cukup dapat berakibat buruk bagi rakyat. Bila sudah begini, pemilih di daerah lagi-lagi menjadi korban kesewenang-wenangan parpol yang mengetahui kelemahan pemilihnya. Parpol akan mengeksploitasi suara mereka untuk kepentingan kemenangan pemilu sesaat. *Split-ticket voting* seharusnya memberikan iklim subur bagi tumbuhnya benih demokrasi lokal, bukan menghancurkan bangunan demokrasi dengan mengerdilkan aspirasi rakyat menjadi suara parpol semata. Dengan demikian, gairah politik lokal belum tentu meningkat seiring dengan penggunaan *split-ticket voting*. Indikasi itu menguat ketika kita sandingkan proses konsolidasi demokrasi Indonesia dengan pertumbuhan demokrasi lokal yang seharusnya bisa menggeser orientasi berpikir para pengambil kebijakan nasional ke arah lokal. Namun pada kenyataannya, aturan main berkaitan dengan daerah belum memadai, termasuk sinkronisasi aturan teknis menghadapi *split ticket voting*, seperti penataan dapil, sehingga berdampak pada pemekaran daerah yang banyak diusulkan pemerintah daerah.

¹⁶ Kompas, “Potensi Beda Memilih Partai Politik,” *Kompas* (Jumat, 14 Desember 2007).

Reformasi Sistem Pemilu: Perbenturan Kebijakan Daerah Pemilihan dan Pemekaran

Pada umumnya *split-ticket voting* terjadi pada dapil yang menggunakan sistem distrik, dimana daerah terbagi ke dalam distrik-distrik, sekaligus sebagai batas elektoral atau pemilihan. Kebijakan penetapan daerah pemilihan (dapil) atau kerap disebut sebagai distrik pemilihan seharusnya mempertimbangkan aspek sosial, ekonomi, budaya, aspirasi politik rakyat, sampai latar belakang historis suatu daerah. Selain itu pembentukan dapil perlu memperhatikan topografi, geografi, integritas wilayah, kohesifitas, dan antusiasme masyarakat dalam pembentukan suatu distrik pemilihan. Menurut Andrew Reynold (2001), pembagian dapil sebaiknya memperhatikan tiga prinsip besar, yaitu:

1. “Integralitas wilayah – wilayah harus cukup solid sebagai sebuah wilayah pada saat kita membicarakan wilayah atau penyebaran pemilih.
2. Kohesif – perhatian ditujukan kepada kelompok masyarakat dan ciri-ciri geografis.
3. Berkesinambungan – wilayah tersebut harus dalam suatu kesatuan yang saling berhubungan dan tidak terpisah.”¹⁷

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

Di Indonesia, menurut Benjamin Reilly (2007), “kecenderungan mengagumkan pada tahun-tahun belakangan ini adalah reformasi desain sistem pemilihan umum. Hal itu terjadi karena sistem pemilu menentukan bagaimana pemungutan suara dalam pemilu diterjemahkan dalam kemenangan kursi di parlemen, yang menjadi aturan main baku dalam menentukan siapa yang paling berhak berkuasa... [termasuk perubahan] konstitusional pemilu, antara lain pada...penetapan batas-batas elektoral...” (*One particularly striking trend in recent years has been reform in the area of electoral system design. Because electoral systems determine how votes cast in an election translate into seats won in parliament, they are the central ‘rule of the game’ determining who governs...[including] the constitutional elements of any electoral system—such as...the way electoral boundaries are drawn....*).¹⁸

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

¹⁷ Reynold, “Pembagian Daerah Pemilihan,” Hal. 70.

¹⁸ Benjamin Reilly, “Electoral and Political Party Reform,” dalam *Indonesia: Democracy and the Promise of Good Governance*, diedit oleh Ross H. McLeod dan Andrew MacIntyre (ISEAS: Singapore, 2007). Hal. 45.

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

Kemudian, Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 17 Tahun 2008 Tentang Pedoman Penetapan Alokasi Kursi Dan Daerah Pemilihan Anggota DPRD Provinsi, dan DPR Kabupaten/Kota Dalam Pemilu Tahun 2009, juga tidak menjelaskan secara lugas bagaimana kondisi alokasi kursi pada daerah sebelum pemekaran, terutama untuk daerah induk pemekaran yang dikatakan dalam peraturan tetap menggunakan aturan lama. Persoalan muncul ketika aturan pemilu menetapkan bahwa kursi untuk daerah induk pemekaran berjumlah tetap, sama dengan pemilu sebelumnya, tanpa mengalami pengurangan maupun penambahan, meskipun penduduknya berkurang. Daerah-daerah baru tentu saja akan merasa diperlakukan tidak adil, karena daerah-daerah induk menikmati keistimewaan berupa bonus sejumlah kursi padahal banyak penduduknya telah berpindah tempat.

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah telah menetapkan persyaratan pembentukan daerah, antara lain persyaratan administratif, teknis, dan fisik kewilayahan, namun tidak secara mendetail sampai menyebutkan jumlah penduduk, misalnya. Dalam prakteknya, persyaratan administratif menjadi sangat luwes, memungkinkan masuknya kepentingan-kepentingan politik menguntungkan sebagian orang saja. Misalnya saja, persyaratan data-data kependudukan bukan menjadi persyaratan mutlak, karena data itu akan disandingkan dengan indikator lainnya menjadi satu agregat tersendiri, yang setiap bagian indikatornya mudah dimanipulasi demi mencapai angka yang diharapkan.

Selanjutnya, kebijakan turunan dari Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007 Tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah, tidak secara gamblang menjabarkan aturan di atasnya, seperti halnya penggunaan data jumlah penduduk minimal, sebagai justifikasi pembentukan daerah baru. Lebih jauh lagi, persyaratan pemekaran belum mengantisipasi kerawanan sosial politik dalam pembentukan daerah-daerah kabupaten/kota baru akibat data kependudukan yang tidak akurat. Dari sisi administratif pemilu, menurut Abdul Hafiz Anshary, Ketua Komisi Pemilihan Umum (KPU), persiapan pemilu di daerah pemekaran akan mengalami beberapa kendala, antara lain seperti: “masalah persiapan pembentukan lembaga pelaksana pemilu di daerah seperti KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota, Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK), dan Panitia Pemungutan Suara (PPS), serta masalah penyusunan daerah pemilihan (dapil).”¹⁹

¹⁹ Jurnal Indonesia, “Meminimalisasi Bias Pemekaran Daerah,” *Jurnal Indonesia* (17 Januari 2008).

Lebih gawatnya lagi, perumusan aturan pembentukan, penggabungan daerah baru alias pemekaran belum mengantisipasi kekisruhan administrasi pada penetapan dapil berdasarkan jumlah penduduk, sebagai contoh kasus yang terjadi di Provinsi Papua, tepatnya Kabupaten Kaimana, dimana "[memiliki] 14 kabupaten pemekaran..500 orang [penduduk ternyata] tidak memiliki KTP Kaimana, hanya ada KTP Fakfak."²⁰ Persoalan administratif kependudukan khas kabupaten baru, terutama pada saat pendataan pemilih, tentu lebih banyak lagi muncul di saat pemekaran sudah menghasilkan lebih dari 440 kabupaten/kota baru. Sehingga, pemutakhiran data kependudukanpun menjadi persoalan besar karena harus berpacu dengan kecepatan pertambahan daerah baru yang luar biasa tersebut.

Permasalahannya, dari sisi politik, penetapan dapil sangat mengandalkan data kependudukan, terutama jumlah penduduk, tanpa memperhatikan kondisi geografis politik daerah, seperti dipersyaratkan untuk pembentukan daerah pemekaran misalnya. Minimnya ketersediaan data kependudukan seperti itu membuat alasan penetapan dapil sangat dangkal sehingga kemungkinan terpicunya bibit pertikaian antar daerah akibat tarik menarik penduduk terutama ketika menghadapi pemilu sangat besar. Bayangkan, bagaimana rumitnya menata ulang jumlah penduduk suatu dapil bila batas-batas daerah kemudian berubah setelah pemekaran. Belum lagi, potensi konflik sangat mungkin terjadi di dalam satu daerah pemilihan di daerah pemekaran yang ternyata penduduknya terpecah belah akibat konflik kepentingan yang melatarbelakangi terbentuknya daerah baru tersebut.

Dapat disimpulkan bahwa berdasarkan perbandingan kedua kebijakan di atas, menggejalanya *split-ticket voting* dalam pemilu 2009 belum diantisipasi melalui kebijakan penataan dapil maupun kebijakan pemekaran. Kedua kebijakan itu sepertinya memang tidak didesain selaras dengan kebutuhan menata dapil bagi kepentingan pemilihan umum. Pemerintah lebih memilih untuk memposisikan kedua aturan itu dalam dua ranah berbeda yaitu kepentingan administratif dan politik. Hal tersebut patut disesali karena *split-ticket voting* akan menjadi kenyataan, bukan hanya kecenderungan belaka.

Harmonisasi kedua kebijakan itu dari sisi anggaran negara berarti penghematan luar biasa, karena terlaksananya dua agenda besar sekaligus, yaitu penataan dapil dan penataan daerah baru hasil pemekaran. Dengan sinkronisasi masalah administrasi dan politik berkaitan dengan penetapan dapil dan daerah pemekaran, maka persoalan sosial politik akibat *split-ticket voting* di tingkat lokal di saat pemilu akan lebih mudah teratasi.

Pemekaran Menuju *Redistricting*: Suatu Pertimbangan

Ide pemekaran sebenarnya mirip dengan penataan dapil yang dikenal sebagai *redistricting*. *Redistricting* dikenal juga sebagai *boundary delimitation*²¹ atau penetapan batasan-batasan suatu wilayah, merupakan proses pembubuhan garis-garis dalam peta dengan memberikan sekat-sekat pada suatu daerah ke dalam pengelompokan konsituten yang berbeda dimana satu atau dua perwakilan akan dipilih. Seperti terjadi di Amerika Serikat dan beberapa negara di Eropa Timur pasca kejatuhan Uni Soviet, *redistricting* merupakan pembentukan kembali distrik-distrik, dan menyangkut politik pemilihan.²²

²⁰ "KTP Kabupaten Induk, Orangnya di Kabupaten Pemekaran," *Kompas.com* (Jumat, 03 Oktober 2003). <http://www2.kompas.com/kompas-cetak/0310/03/teropong/596535.htm> (diakses, 20 Januari 2009).

²¹ Bernard Grofman dan Lisa Handley, *Introduction: Redistricting in Comparative Perspective*, pdf copy (April, 2008). <http://fds.oup.com/www.oup.co.uk/pdf/0-19-922740-3.pdf> (diakses 27 Januari 2009).

²² Henk Schulte Nordholt dan Gerry van Klinken, "Pendahuluan," dalam *Politik Lokal di Indonesia*, diedit oleh Henk Schulte

Proses ini berkaitan dengan perubahan batas politik, elektoral distrik (distrik pemilihan), dan batas konstituen. Sedangkan di Eropa Timur, *redistricting* bertujuan melepaskan penyatuan paksa dari era Soviet dan kembali ke unit-unit semula yang lebih kecil.²³

Proses *redistricting* terbilang cukup kompleks bahkan kontroversial karena tidak semua orang dapat mengerti tata cara *redistricting* tersebut. Konflik kepentingan di satu dapil sangat mungkin terjadi apalagi bila daerah tersebut dihuni oleh ras, etnis, ataupun kepercayaan agama beraneka ragam. Atau, proses *redistricting* dapat mengalami kendala bila peta kekuatan pemilih terbagi sama rata di tiap-tiap parpol sehingga sulit menentukan batasan konstituen yang berpengaruh pada mekanisme kontrol dalam lembaga legislatif.

Di dalam proses *redistricting*, pihak penentu kebijakan garis batas dapil harus pula memikirkan bagaimana tingkat keterwakilan politik dan isu-isu lain berkaitan dengan demokrasi. Perlu dipahami pula bahwa proses *redistricting* adalah politik dalam bentuk paling 'mentah' karena secara kasat mata pertentangan dalam mencari keuntungan politik, antara individu dan kolektif, berujung pada penentuan pihak penguasa politik. Selanjutnya, *redistricting* merupakan wadah pertarungan ide antara "*equal suffrage*" (pemilihan umum yang setara) dan "*fair and effective representation*" (perwakilan yang adil dan efektif). Terakhir, *redistricting* di berbagai negara melibatkan argumen dalam menentukan hambatan kebijakan penempatan orang-orang yang berhak menentukan kebijakan batas konstituensi dan lebih jauh, melibatkan perdebatan sengit bagaimana cara menerjemahkan aturan-aturan di dalam konstitusi dan perundang-undangan yang secara khusus menyebutkan imbal balik antara berbagai kelompok kepentingan.²⁴

Berbicara tentang *redistricting* tidak akan lepas dari masalah geografi politik seperti memetakan letak tumpang tindih garis batas antara politik dan administratif. Terutama sekali, *redistricting* memetakan distribusi kelompok yang berlainan suku bangsa dengan kekuatan pemilih pada parpol tertentu di daerah secara keseluruhan. Selain itu, proses ini membutuhkan pemahaman tentang bagaimana berbagai aturan kelembagaan dan peraturan lainnya bersinggungan satu sama lainnya.

Proses *redistricting* sudah menjadi agenda wajib bagi pembelajaran demokrasi di seluruh dunia. Pemilihan umum yang berlangsung di berbagai penjuru dunia terjadi di dalam suatu lingkup wilayah geografis yang ditentukan berdasarkan peta konstituen (pemilih). Garis batas yang dicantumkan di dalam proses *redistricting* akan sangat menentukan tingkat keterwakilan pemilih di dalam politik daerah tertentu sampai ke tingkat nasional. Walaupun begitu, proses *redistricting* di negara berkembang seperti Indonesia dan juga negara-negara di benua Afrika banyak sekali dipengaruhi oleh faktor politis.

Di Indonesia, masalah penentuan batas daerah pemekaran dan dapil pada prinsipnya menyerupai permasalahan yang dihadapi dalam proses *redistricting*. Di dalam proses penentuan batasan daerah pemekaran, jumlah penduduk beserta atribut-atribut suku, bangsa, agama harus diperhatikan bersamaan dengan preferensi politik mereka.

Nordholt dan Gerry van Klinken (KITLV-Jakarta: Yayasan Obor, 2007) hal. 25. Lihat juga di <http://www.libpurdeu.edu/govdocs/redistricting.html>. Dikatakan bahwa setiap negara bagian memiliki tanggungjawab untuk menetapkan garis batas legislatif untuk kepentingan mengisi perwakilan dalam kongres dan juga legislatif negara bagian. Beberapa negara bagian melakukannya dengan bantuan anggota legislatif, akan tetapi ada pula negara bagian yang menggunakan jasa komisi independen.

²³ Illner (2000) Majcherkiewics (2000). Lihat juga pada Henk Schulte Nordholt dan Gerry van Klinken, "Pendahuluan," dalam *Politik Lokal di Indonesia*, diedit oleh Henk Schulte Nordholt dan Gerry van Klinken (KITLV-Jakarta: Yayasan Obor, 2007). Hal. 25

²⁴ Henk Schulte Nordholt dan Gerry van Klinken, "Pendahuluan," dalam *Politik Lokal di Indonesia*, yang diedit oleh Henk Schulte Nordholt dan Gerry van Klinken (KITLV-Jakarta: Yayasan Obor, 2007). Hal. 25.

Nordholt dan van Klinken (2007) mencermati bahwa kesalahan *redistricting* Indonesia terletak pada penggunaan istilahnya yang merujuk pada sub-divisi distrik-distrik dan provinsi yang ada dalam rangka menciptakan unit-unit administratif baru.²⁵

Lebih jauh, Nordholt dan van Klinken mengatakan bahwa, pemekaran di Indonesia lebih mengarah pada faktor politis, karena “masing-masing distrik baru akan berubah menjadi *bonanza* bagi para kontraktor bangunan karena distrik-distrik baru harus dilengkapi dengan sederetan kantor-kantor baru. [Demikian pula] pihak militer dan polisi tentu saja mendukung pemekaran ini karena struktur komando teritorial mereka juga akan segera diperbaharui mengikuti perubahan itu.”²⁶

Oleh karena itu, sebaiknya pemekaran di Indonesia mengarah pada upaya *redistricting*. Bila tidak, kebijakan pemekaran akan terus menghadang tiap kali penyelenggaraan pemilu terutama dalam hal penetapan dapil. Imbas permasalahan ini berbuntut panjang pada terjadinya keterlambatan dan kerancuan administrasi pemilu, terpecah belahnya konsentrasi dukungan pemilih pada parpol-parpol kecil yang kurang solid berujung pada ketidakstabilan sosial politik sebelum, sesaat, dan sesudah pemilu. Tentunya, dampak negatif seperti ini sangat tidak sehat dalam pertumbuhan gairah politik lokal.

Penutup

Suara terbanyak akan memunculkan permasalahan baru di dalam sistem pemilu yaitu maraknya *split-ticket voting* di daerah-daerah. Suara terbanyak dan *split-ticket voting* lebih mencirikan sistem pemilu distrik ketimbang representatif proporsional seperti yang berlaku di Indonesia saat ini. Pemerintah harus cepat mensosialisasikan perubahan sistem pemilu, terutama berkaitan dengan penentuan caleg, sehingga pemilih tidak mengalami kebingungan pada saat pemilu nanti.

Sebagai suatu alternatif, *split-ticket voting* akan memberikan pilihan kepada pemilih dalam menentukan caleg yang dekat dengan keseharian mereka. Namun demikian, perlu kita pahami bahwa *split-ticket voting* bisa kontraproduktif dalam menggairahkan politik lokal, apabila caleg-caleg lokal yang dihasilkan hanyalah orang-orang yang haus akan jabatan dan keuntungan politik bagi diri dan parpolnya semata. Kedudukan mereka di DPR/DPRD kelak hanya akan menjauhkan aspirasi rakyat di daerah dari panggung politik.

Mengatasi semua itu, pendidikan politik lokal menjadi mutlak adanya terutama bagi para pemilih pemula di daerah. Mereka harus dibukakan matanya agar kritis dalam menilai caleg bukan hanya sekedar penampilan fisik saja melainkan kinerja. Jangan sampai mereka mempertaruhkan suaranya untuk caleg-caleg dadakan seperti halnya tokoh-tokoh selebritis yang belum terbukti kemampuannya dalam politik.

Selanjutnya, kerjasama antar pihak penentu kebijakan pemilu—Komisi Pemilihan Umum beserta perangkat di daerah bekerja sama dengan Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, pemerintah daerah, dan pihak terkait lainnya—sangat penting dalam mengantisipasi dampak *split-ticket voting*, antara lain dengan melakukan harmonisasi kebijakan antara penentuan daerah pemilihan dengan kebijakan pembentukan daerah baru, seperti halnya pemekaran.

²⁵ Ibid., Hal. 26.

²⁶ Ibid., Hal. 27.

Perlu dipertimbangkan juga bahwa kebijakan tentang pemekaran maupun penentuan dapil hendaknya diselaraskan karena *split-ticket voting* akan memaksa terjadinya penataan daerah-daerah pemilihan berdasarkan perubahan batas politik, batas-batas daerah pemilihan dan batas konstituen. Dengan demikian, dorongan terjadinya *split-ticket voting* pada pemilu 2009 diharapkan dapat membuat para pembuat kebijakan di masa setelahnya lebih serius mengkaji kebijakan pemekaran sebagai proses *redistricting*.

Namun demikian, fenomena *split-ticket voting* memiliki sisi positif dan negatif yang masih perlu dikaji lebih lanjut. Untuk itu, penulis sangat mengharapkan adanya studi lanjutan lebih mendalam tentang *split-ticket voting* dalam politik lokal pada pemilu 2009. Penulis percaya, rakyat dengan pilihan akan lebih baik hidupnya daripada hidup tanpa pilihan. *Split-ticket voting* adalah salah satu jawabannya.

Bibliografi

Buku dan Publikasi

- Aldrich, John H. "The Case for the Importance of Political Parties," dalam *American Politics: Classics and Contemporary Readings, Sixth Edition*. Editor Allan J. Cigler dan B. A. Loomis. Boston: Houghton Mifflin Company, 2005.
- Baswedan, Anies. "Meninggalkan 2008, Melangkah di 2009: Pergulatan Menuju Senayan dan Istana." Rangkaian tulisan bagian 9. *Jawa Pos* (Selasa, 13 Januari 2009). <http://www.jawapos.com/halaman/index.php?act=detail&nid=43749> (diakses, 13 Januari 2009).
- Budiarjo, Miriam *Dasar-dasar Ilmu Politik*, edisi revisi. Jakarta:Gramedia, 2007.
- Grofman, et al "A New Look at Split - Ticket Outcomes for House and President: The Comparative Midpoints Model". *The Journal of Politics*, vol. 62, no. 1. 2000.
- _____, Bernard dan Handle, L. *Introduction: Redistricting in Comparative Perspective*, pdf copy (April, 2008). <http://fds.oup.com/www.oup.co.uk/pdf/0-19-922740-3.pdf> (diakses 27 Januari 2009).
- Illner, Michal. *Issues of the Decentralization Reforms in Former Communist Countries*. 2000.
- Jurnal Indonesia, "Meminimalisasi Bias Pemekaran Daerah" *Jurnal Indonesia* (17 Januari 2008).
- Kompas. "Potensi Beda Memilih Partai Politik," *Kompas* (Jumat, 14 Desember 2007).
- Kompas. "KTP Kabupaten Induk, Orangnya di Kabupaten Pemekaran." *Kompas* (Jumat, 03 Oktober 2003) <http://www2.kompas.com/kompascetak/0310/03/teropong/596535.htm> (diakses, 20 Januari 2009).
- Majcherkiewics, Tatiana. "Great Expectation: The Regional Administrative Reforma in Eastern Central Europe in Anticipation of the EU." Makalah, The Ionian Conference 2000: *Facing the Challenges of the New Millennium-Governance and Citizenship in the European Union-the Influence of Culture*. Corfu, Greece (20-22 Mei 2000).
- Nordholt, Henk Schulte dan van Klinken, G. "Pendahuluan" dalam *Politik Lokal di Indonesia*, diedit oleh Henk Schulte Nordholt dan Gerry van Klinken (KITLV-Jakarta: Yayasan Obor, 2007).

- Popkin, Gorman, Phillips, and Smith. "Comment: What Have You Done For me Lately?: Towards an Investment Theory of Voting." *American Political Science Review* 70 (September).
- PurdueUniversity Libraries. *Government Redistricting Web Sites*.<http://www.libpurdeu.edu/govdocs/redistricting.html>. (diakses 28 Januari 2009).
- Reilly, Benjamin. "Electoral and Political Party Reform." Dalam *Indonesia: Democracy and the Promise of Good Governance*. Diedit oleh Ross H. McLeod dan Andrew MacIntyre. ISEAS: Singapore, 2007.
- Reynolds, Andrew. "First Past the Post – Segi Negatif." Dalam *Sistem Pemilu*. International IDEA, UNDESA, dan IFES, 2001.

Perundang-undangan

- Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-undang 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD.
- Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007 Tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah.
- Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 17 Tahun 2008 Tentang Pedoman Penetapan Alokasi Kursi Dan Daerah Pemilihan Anggota DPRD Provinsi, dan DPR Kabupaten/Kota.
- Keputusan Komisi Pemilihan Umum Nomor 167/SK/KPU/Tahun 2008 Tentang Penetapan Daerah Pemilihan, Jumlah Penduduk dan Jumlah Kursi Anggota DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota.