

# PROSPEK PENGATURAN KOMISI KHUSUS PENYUSUN DAERAH PEMILIHAN DALAM PEMILIHAN UMUM LEGISLATIF MENURUT UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945

Bimo Fajar Hantoro  
Fakultas Hukum Universitas Gajah Mada  
email: bimo.f@mail.ugm.ac.id

disampaikan 25/08/2022 – di-review 07/07/2022 – diterima 23/12/2023  
DOI: 10.25123/vej.v9i2.5837

## **Abstract**

*Electoral redistricting institution has a critical role in determining whether a proportional arrangement of electoral districts can be achieved. In Indonesia, there has been a disparity between electoral districts established by the House of Representatives (DPR) and the General Elections Commission (KPU), especially during the 2019 DPR Election. Using doctrinal and socio-legal approaches, this paper aims to evaluate the prospect of establishing a separate boundary commission in accordance with the 1945 Constitution. The findings suggest that the establishment of a boundary commission as part of electoral management bodies is normatively feasible. However, it must meet the institutional requirements of being national, permanent, and independent. Independency has to be construed as the institution being impartial. By conferring the boundary delimitation authority to a boundary commission, not only would KPU's burden be reduced, it could also better ensure that the delimitation process adheres to the delimitation principles.*

## **Keywords:**

*electoral district; boundary commission; electoral management bodies; legislative election.*

## **Abstrak**

Lembaga penyusun daerah pemilihan (dapil) memiliki peran sentral dalam dapat tidaknya dihasilkan susunan dapil yang proporsional. Dalam konteks Indonesia, terdapat disparitas antara hasil susunan dapil yang dihasilkan oleh pembentuk undang-undang dengan Komisi Pemilihan Umum (KPU), terkhusus dalam Pemilu Legislatif 2019. Melalui pendekatan peraturan doktrinal dan sosio-legal, tulisan ini menelaah isu mengenai prospek pembentukan komisi khusus penyusun dapil sesuai Undang-Undang Dasar 1945. Hasil penelitian menunjukkan bahwasanya pembentukan komisi khusus penyusun dapil sebagai salah satu unsur penyelenggara pemilu dimungkinkan. Syarat kelembagaan yang harus dipenuhi komisi tersebut, yaitu bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Adapun sifat mandiri yang dimaksud harus dimaknai sebagai nonpartisan. Dengan melekatkan kewenangan penyusunan dapil kepada komisi khusus, tak hanya beban kerja KPU menjadi berkurang, penyusunan dapil yang taat asas juga lebih dapat dijamin.

## **Kata Kunci:**

daerah pemilihan; komisi khusus penyusun dapil; lembaga penyelenggara pemilu; pemilu legislatif.

## **Pendahuluan**

Berdasarkan ketentuan Pasal 22E ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945), pemilihan umum (pemilu) diselenggarakan dalam rangka memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR),

Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).<sup>1</sup> Secara dikotomis, rezim pemilu dikategorisasikan menjadi dua, yaitu pemilu presiden dan wakil presiden dan pemilu legislatif untuk memilih anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota.<sup>2</sup> Spesifik terhadap pemilu anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota, ketentuan Pasal 168 ayat (2) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (UU Pemilu) mengatur bahwa pelaksanaannya dilakukan dengan menggunakan sistem proporsional terbuka.<sup>3</sup>

Sebagai salah satu macam sistem pemilu, sistem proporsional dimaksudkan untuk meraih proporsionalitas dan meminimalisir disproportionalitas.<sup>4</sup> Proporsionalitas sebagaimana dimaksud adalah sebuah kondisi dimana tiap partai politik memperoleh proporsi kursi sesuai dengan proporsi suara yang diperoleh dalam pemilu.<sup>5</sup> Adapun disproportionalitas dimaknai sebagai deviasi atau selisih antara besaran proporsi kursi dan proporsi suara yang diperoleh partai politik.<sup>6</sup> Guna mencapai kondisi proporsionalitas tersebut, sistem proporsional menggunakan distrik berwakil banyak (*multi-member district*) sebagai wilayah kompetisi.<sup>7</sup> Penggunaan distrik berwakil banyak tersebut didasarkan pada logika dimana semakin banyak kursi yang diperebutkan pada suatu daerah pemilihan (dapil), maka semakin proporsional pula hasil konversi suara menjadi kursi.<sup>8</sup>

Sistem proporsional dianggap mampu meminimalisir deviasi atau bias karena penggunaan batas wilayah administratif sebagai komponen pembentuk

---

<sup>1</sup> Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia, Pasal 22E ayat (2).

<sup>2</sup> Dian Agung Wicaksono, Reformulasi Metode Konversi Suara Menjadi Kursi Dalam Pemilihan Umum Legislatif di Indonesia, 3 Jurnal Rechtsvinding 69, 70, 2014.

<sup>3</sup> Undang-Undang R.I., No. 7 Tahun 2017, Pemilihan Umum, L.N.R.I. Tahun 2017 No. 182, Pasal 168 ayat (2).

<sup>4</sup> Michael Gallagher, *Proportionality, Disproportionality and Electoral Systems*, 10 *Electoral Studies* 33, 33, 1991.

<sup>5</sup> Id.

<sup>6</sup> Id.

<sup>7</sup> Michel L. Balinski & H. Peyton Young, *Fair Representation: Meeting the Ideal of One Man, One Vote*, Brookings Institution Press, Washington D.C., 2001, hlm., 87.

<sup>8</sup> Raymond La Raja, *Redistricting: Reading Between the Line*, 12 *Annual Review of Political Science* 203, 206, 2009. Lihat juga Andrew Reynolds, Ben Reilly & Andrew Ellis, *Desain Sistem Pemilu: Buku Panduan Baru International IDEA*, International IDEA, Stockholm, 2016, hlm., 88-92.

dapil, sehingga mempersulit praktik *gerrymandering*.<sup>9</sup> Meski demikian, sistem ini tak lepas dari kemungkinan terjadinya *gerrymandering* (manipulasi batas daerah pemilihan untuk memberi keuntungan atau merugikan kepentingan politik tertentu) maupun *malapportionment* (alokasi kursi yang tidak sesuai dengan proporsi jumlah populasi).<sup>10</sup> *Malapportionment* tersebut dilakukan dengan mengurangi jatah kursi suatu dapil yang dapat berkonsekuensi pada kemungkinan suatu partai dalam memenangkan kursi.<sup>11</sup> Penyusunan dapil yang diskriminatif dapat juga dilakukan dengan memecah konsentrasi basis suara (*cracking*) maupun dengan menggabungkan beberapa wilayah yang menjadi basis suara suatu parpol (*packing*).<sup>12</sup> Salah satu faktor yang menjadi penyebab terjadinya praktik tersebut adalah institusi yang memegang kewenangan penyusunan dapil.<sup>13</sup>

Dalam konteks Indonesia, kewenangan penyusunan dapil dipegang oleh dua institusi, yaitu pembentuk undang-undang untuk dapil anggota DPR dan DPRD Provinsi dan Komisi Pemilihan Umum untuk dapil anggota DPRD Kabupaten/Kota.<sup>14</sup> Dengan kata lain, Indonesia menerapkan dua model penyusunan dapil, *legislature model* dalam penyusunan dapil anggota DPR dan DPRD Provinsi dan *electoral management bodies model* untuk penyusunan dapil anggota DPRD Kabupaten/Kota.<sup>15</sup> Model mana kemudian mengalami perubahan melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 80/PUU-XX/2022 yang menggeser kewenangan dari pembentuk undang-undang dalam pembentukan dapil DPR dan DPRD Provinsi menjadi kewenangan KPU sehingga model yang digunakan dalam

---

<sup>9</sup> Ferran Martinez I Coma & Ignacio Lago, *Gerrymandering in Comparative Perspective*, 24 *Party Politics* 99, 99, 2016.

<sup>10</sup> Id., hlm., 2.

<sup>11</sup> Steve Bickerstaff, *Election Systems and Gerrymandering Worldwide*, Springer, Cham, 2020, hlm., 22.

<sup>12</sup> Id., hlm., 21-22.

<sup>13</sup> Id., hlm., 145-147.

<sup>14</sup> Undang-Undang R.I., No. 7 Tahun 2017, Pemilihan Umum, L.N.R.I. Tahun 2017 No. 182, Pasal 187 ayat (5), Pasal 189 ayat (5), dan Pasal 192 ayat (5). Lihat juga Lisa Handley et. al., *Delimitation Equity Project: Resource Guide*, International Foundation for Electoral Systems, Arlington, 2006, hlm., 20. Lihat juga Alan Wall et. al., *Desain Penyelenggaraan Pemilu: Buku Pedoman International IDEA*, International IDEA, Stockholm, 2016, hlm., 71.

<sup>15</sup> Id.

*status quo* adalah murni *electoral management bodies*.<sup>16</sup> Disamping kedua model tersebut, masih terdapat satu model yang secara umum dianggap bersifat nonpartisan dan lebih mampu secara teknis dalam melakukan penyusunan dapil, yaitu *boundary commission model* dimana komisi khusus penyusun dapil menjadi otoritas yang memegang kewenangan penyusunan dapil.<sup>17</sup>

Bilamana pembentuk undang-undang menghendaki kewenangan penyusunan dapil diserahkan kepada suatu komisi khusus penyusun dapil, maka pertanyaan mendasar yang perlu dijawab adalah apakah pembentukan komisi khusus penyusun dapil tersebut dimungkinkan untuk dibentuk menurut UUD NRI 1945. Permasalahan normatif dimaksud akan dijawab melalui dua perumusan masalah, yaitu: (a) bagaimana pengaturan kelembagaan penyusun dapil dalam pemilu legislatif? (b) bagaimana kemungkinan pembentukan komisi khusus penyusun dapil dalam pemilu legislatif menurut UUD NRI 1945? Dalam menjawab kedua rumusan masalah tersebut, Penulis menggunakan metode penelitian yuridis-normatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan dan pendekatan konseptual.<sup>18</sup> Disamping itu, metode sosio-legal juga digunakan dengan pendekatan kuantitatif.<sup>19</sup> Penggunaan pendekatan interdisipliner dalam penelitian ini dimaksudkan guna mengevaluasi dan melihat implikasi kelembagaan penyusun dapil terhadap penataan dapil dalam Pemilihan Umum Legislatif Tahun 2019 serta memberikan alternatif format lembaga penyusun dapil yang dimungkinkan menurut UUD NRI 1945. Adapun data yang digunakan ialah data sekunder berupa bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang relevan dengan

---

<sup>16</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 80/PUU-XX/2022 perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, hlm., 141-142.

<sup>17</sup> Id.

<sup>18</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Umum, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2007, hlm., 13. Lihat juga Peter Mahmud Marzuki, Penelitian Hukum: Edisi Revisi, Prenada Media Group, Jakarta, 2017, hlm., 133-135.

<sup>19</sup> Ani Purwati, Metode Penelitian Hukum: Teori & Praktek, Jakad Media Publishing, Surabaya, 2020, hlm., 25.

kelembagaan penyusun dapil.<sup>20</sup> Data dikumpulkan melalui studi pustaka untuk kemudian dianalisis untuk menjawab rumusan masalah penelitian.

## Pembahasan

### Pengaturan Kelembagaan Penyusun Daerah Pemilihan dalam Pemilihan Umum Legislatif

Secara normatif, regulasi terkait kelembagaan penyusun dapil dalam pemilihan umum legislatif diatur dalam UU Pemilu dan peraturan turunannya. Adapun dalam UU *a quo*, terdapat diferensiasi kewenangan dalam penyusunan dapil dalam pemilu anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota. Diferensiasi tersebut dapat dilihat dalam ketentuan pasal berikut:<sup>21</sup>

**Tabel 1: Pengaturan mengenai Diferensiasi Kewenangan Penyusunan Dapil**

Dapil	Pasal	Bunyi
DPR	187 ayat (5)	5) Daerah pemilihan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan jumlah kursi setiap daerah pemilihan anggota DPR sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tercantum dalam Lampiran III yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Undang-Undang ini.
DPRD Provinsi	189 ayat (5)	5) Daerah pemilihan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan jumlah kursi setiap daerah pemilihan anggota DPRD provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tercantum dalam Lampiran IV yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Undang-Undang ini.
DPRD Kabupaten/Kota	192 ayat (5)	5) Ketentuan lebih lanjut mengenai daerah pemilihan dan jumlah kursi setiap daerah pemilihan anggota DPRD kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) diatur dalam Peraturan KPU.

**Sumber:** diolah Penulis, 2022.

Berdasarkan tabel di atas, ketentuan Pasal 187 ayat (5) dan Pasal 189 ayat (5) UU Pemilu masing-masing menyatakan bahwa dapil dan jumlah kursi pada tiap

<sup>20</sup> Soerjono Soekanto, Pengantar Penelitian Hukum, Universitas Indonesia Press, Jakarta, 2006, hlm., 52.

<sup>21</sup> Undang-Undang R.I., No. 7 Tahun 2017, Pemilihan Umum, L.N.R.I. Tahun 2017 No. 182, Pasal 187 ayat (5), Pasal 189 ayat (5), dan Pasal 192 ayat (5).

dapil anggota DPR dan DPRD Provinsi dicantumkan dalam Lampiran UU Pemilu. Mengingat kedudukan lampiran sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari suatu peraturan perundang-undangan,<sup>22</sup> dapat dikatakan dicantumkannya dapil anggota DPR dan DPRD Provinsi dalam Lampiran UU *a quo* mengartikan bahwa secara implisit penentu dapil anggota DPR dan DPRD Provinsi adalah pembentuk undang-undang, yaitu DPR dan Presiden. Dikuncinya dapil anggota DPR dan DPRD Provinsi dalam lampiran juga mengartikan bahwa yang dapat mengubah susunan dapil tersebut hanyalah DPR dan Presiden melalui perubahan UU Pemilu. Hal mana menimbulkan risiko terjadinya disproporsionalitas susunan dapil sebagai akibat terjadinya perubahan demografi penduduk.

Terhadap penyusunan dapil anggota DPRD Kabupaten/Kota, pembentuk undang-undang sejak awal telah secara atributif memberikan kewenangan tersebut kepada KPU melalui ketentuan Pasal 192 ayat (5) UU Pemilu. Tepatnya, kewenangan tersebut dilekatkan pada kewenangan dari KPU untuk membentuk produk hukum berupa Peraturan KPU.<sup>23</sup> Adapun ketentuan Pasal 192 ayat (5) UU Pemilu kemudian ditindaklanjuti melalui Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 16 Tahun 2017 tentang Penataan Daerah Pemilihan dan Alokasi Kursi Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dalam Pemilihan Umum (PKPU 16/2017). Ketentuan Pasal 23 ayat (3) dan (4) PKPU *a quo* mengamanatkan penetapan dapil anggota DPRD Kabupaten/Kota melalui Keputusan KPU dengan dilampiri penetapan dapil, jumlah kursi Anggota DPRD Kabupaten/Kota, dan peta dapil Anggota DPRD Kabupaten/Kota.<sup>24</sup>

Dari pemaparan tersebut dapat disimpulkan bahwa pada awalnya menurut UU Pemilu terdapat dua lembaga yang memegang kewenangan dalam menyusun dapil menurut UU Pemilu, yaitu pembentuk undang-undang untuk pemilihan umum anggota DPR dan DPRD Provinsi dan KPU untuk pemilihan umum anggota

---

<sup>22</sup> Undang-Undang R.I., No. 12 Tahun 2011, Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, L.N.R.I. Tahun 2011 No. 82, Poin 192 Lampiran II.

<sup>23</sup> Undang-Undang R.I., No. 7 Tahun 2017, Pemilihan Umum, L.N.R.I. Tahun 2017 No. 182, Pasal 12 huruf c dan Pasal 13 huruf b.

<sup>24</sup> Peraturan Komisi Pemilihan Umum, No. 16 Tahun 2017, Penataan Daerah Pemilihan dan Alokasi Kursi Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dalam Pemilihan Umum, B.N.R.I. Tahun 2017 No. 1870, Pasal 23 ayat (3) dan (4).

DPRD Kabupaten/Kota. Dengan kata lain, UU Pemilu menggunakan dua model penyusunan dapil, yaitu *legislature model* untuk pemilu anggota DPR dan DPRD Provinsi dan *electoral management bodies model* untuk pemilu anggota DPRD Kabupaten/Kota.<sup>25</sup> Konfigurasi mana kemudian berubah melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 80/PUU-XX/2022 yang menyerahkan kewenangan penyusunan dapil, baik untuk anggota DPR, DPRD Provinsi maupun DPRD Kabupaten/Kota menjadi murni kewenangan KPU.

Secara konseptual, dalam *legislature model*, parlemen atau lembaga legislatif menentukan dapil melalui proses pembentukan undang-undang.<sup>26</sup> Politik kepartaian memiliki pengaruh yang dapat dikatakan besar dalam model ini, mengingat anggota parlemen merupakan aktor yang berkontestasi dalam dapil yang dibentuk.<sup>27</sup> Lebih lanjut, Michael P. McDonald menyatakan bahwa *legislature model* sejatinya tidak terbatas hanya pada proses penyusunan dapil dimana pembentuk undang-undang akan berkontestasi.<sup>28</sup> Hal mana dalam konteks UU Pemilu dapat dilihat dalam dapil anggota DPRD Provinsi. Kendatipun anggota DPR tidak berkontestasi dalam kontestasi dalam dapil DPRD Provinsi atau sebaliknya anggota DPRD Provinsi tidak memiliki peran formal secara langsung dalam penyusunan dapil, afiliasi partai politik di antara keduanya dapat berpengaruh pada hasil penyusunan dapil anggota DPRD Provinsi. Sehingga demikian, oleh para

---

<sup>25</sup> Lisa Handley memberikan tiga model penyusunan dapil berdasarkan lembaga yang memegang kewenangan penyusunan dapil, yaitu:

- 1) *Boundary Commission Model*: model penyusunan dapil oleh suatu komisi secara khusus memiliki tugas dan kewenangan untuk menyusun dapil yang keanggotaannya diisi oleh pejabat publik yang *non-partisan*;
- 2) *Electoral Management Bodies Model*: model penyusunan dapil oleh lembaga penyelenggara pemilu yang independen; dan
- 3) *Legislature Model*: model penyusunan dapil oleh parlemen atau lembaga legislatif.

Lisa Handley et. al., supra note 14, hlm., 20-23.

<sup>26</sup> Michael P. McDonald, *United States Redistricting: A Comparative Look at the 50 States*, dalam Lisa Handley & Bernard Grofman, *Redistricting in Comparative Perspective*, Oxford University Press, New York, 2008, hlm., 56-57.

<sup>27</sup> Lisa Handley, *A Comparative Survey of Structures and Criteria for Boundary Delimitation*, dalam Lisa Handley & Bernard Grofman, *Redistricting in Comparative Perspective*, Oxford University Press, New York, 2008, hlm., 269. Lihat juga Heather K. Gerken, *Getting from Here to There in Redistricting Reform*, 5 *Duke Journal of Constitutional Law and Public Policy* 1, 2, 2010.

<sup>28</sup> Michael P. McDonald, supra note 26, hlm., 57.

pakar model ini seringkali dikritik karena dipandang rawan dengan penyalahgunaan.<sup>29</sup>

Adapun *electoral management bodies model* dipandang lebih mampu meminimalisir bias politik dalam penyusunan dapil karena sifat kelembagaan lembaga penyelenggara pemilu yang independen.<sup>30</sup> Dengan kata lain, dapat dikatakan bahwasanya sifat kelembagaan lembaga penyusun dapil menjadi titik tolak argumen seberapa besar bias politik yang mungkin dihasilkan oleh suatu model penyusunan dapil. Dalam konteks Indonesia, pandangan yang demikian dapat diafirmasi berdasarkan tingkat proporsionalitas suara dengan kursi yang dihasilkan oleh susunan dapil dalam Pemilu 2019.

Adapun tingkat proporsionalitas dapil diukur menggunakan Indeks Gallagher atau *Least Squared Index* (LSq Index) yang merupakan jenis indeks disproporsionalitas yang paling lazim digunakan dan memiliki notasi sebagai berikut:<sup>31</sup>

$$LSq = \sqrt{\frac{1}{2} \sum (v_i - s_i)^2}$$

Variabel yang digunakan dalam notasi diatas adalah prosentase perolehan suara partai ( $v$ ) dan prosentase perolehan kursi partai ( $s$ ). Semakin besar besaran indeks yang dihasilkan, semakin besar pula tingkat disproporsionalitas dari suatu susunan dapil. Menggunakan instrumen tersebut, berikut merupakan hasil besaran Indeks Gallagher dalam Pemilu Legislatif Tahun 2019:<sup>32</sup>

---

<sup>29</sup> Heather K. Gerken, supra note 27. Lihat juga *David Schleicher, The Boundary Problem and the Changing Case Against Deference in Election Law Cases: Lessons from Local Government Law*, 15 *Election Law Journal* 247, 250, 2016.

<sup>30</sup> Lisa Handley, 2006, supra note 14, hlm., 22.

<sup>31</sup> Pipit R. Kartawidjaja dan M. Faishal Aminuddin, *Demokrasi Elektoral Bagian I: Perbandingan Sistem dan Metode dalam Kepartaian dan Pemilu*, Sindikasi Indonesia, Surabaya, 2014, hlm., 152.

<sup>32</sup> Bimo Fajar Hantoro, *Dualisme Kewenangan Pembentukan Daerah Pemilihan terhadap Prinsip Proporsionalitas dalam Pemilihan Umum Legislatif Tahun 2019*, Skripsi Program Sarjana Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2020, hlm., 153.



**Tabel 2: Indeks Gallagher dalam Pemilihan Umum Anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota**

	DPR		DPRD Provinsi	DPRD Kab/Ko
	Semua Partai	Lolos PT		
<b>Indeks LSq</b>	4.83%	4.03%	3.97%	2.53%

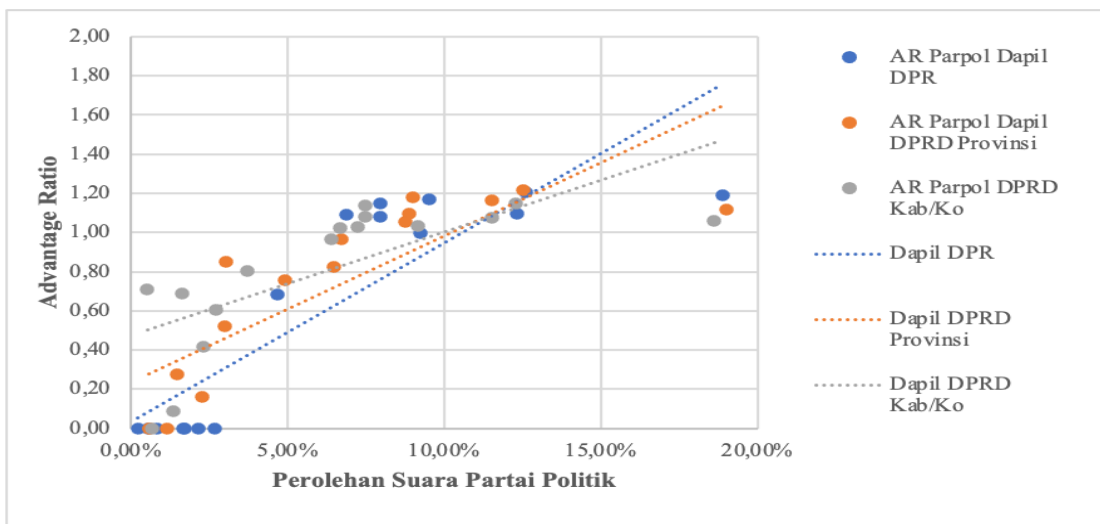
Sumber: Bimo Fajar Hantoro, 2020.

Bias dalam penyusunan dapil dapat diukur melalui *advantage ratio* yang digunakan untuk mengukur derajat keterwakilan dari tiap partai politik dengan menggunakan rumus matematis sebagai berikut:<sup>33</sup>

$$Advantage Ratio = \frac{\%S}{\%V}$$

Pada notasi di atas, *S* merupakan jumlah kursi suatu partai dan *V* merupakan jumlah suara yang diperoleh partai tersebut. Besaran di bawah 1 menunjukkan adanya *under-representation* (tingkat keterwakilan rendah) demikian pula sebaliknya. Adapun besaran *advantage ratio* dalam Pemilu Legislatif Tahun 2019 yang telah dilakukan regresi adalah sebagai berikut:<sup>34</sup>

**Gambar 1: Perbandingan Advantage Ratio Pada Tiap Tingkatan Susunan Daerah Pemilihan**



Sumber: Bimo Fajar Hantoro, 2020.

<sup>33</sup> Rein Taagepera dan Markku Laakso, Proportionality Profiles of West European Electoral Systems, 8 European Journal of Political Research 423, 425, 1980.

<sup>34</sup> Bimo Fajar Hantoro, supra note 32, hlm., 163.

Ketiga garis lurus dalam gambar di atas menunjukkan tingkat bias yang dihasilkan oleh tiap susunan dapil di mana semakin horizontal garis yang terbentuk menunjukkan semakin kecilnya bias.

Berdasarkan besaran Indeks Gallagher dan *Advantage Ratio* di atas, dapat disimpulkan bahwa konfigurasi kelembagaan penyusun dapil dalam UU Pemilu telah menghasilkan disparitas dalam dapil yang dihasilkan. Tepatnya, besaran bias yang dihasilkan oleh dapil susunan pembentuk undang-undang lebih besar bila dibandingkan besaran bias yang dihasilkan oleh dapil bentukan KPU. Hasil yang demikian mengafirmasi argumen bahwa susunan dapil yang dibentuk lembaga nonpartisan akan menghasilkan bias yang lebih kecil dibandingkan susunan dapil yang dibentuk oleh lembaga yang partisan.<sup>35</sup> Dengan kata lain, susunan dapil bentukan pembentuk undang-undang justru kurang mampu menjamin setidaknya tiga asas penyusunan dapil, yaitu kesetaraan nilai suara, ketaatan pada sistem Pemilu yang proporsional, dan proporsionalitas.<sup>36</sup>

### **Prospek Pengaturan Komisi Khusus Penyusun Daerah Pemilihan dalam Pemilihan Umum Legislatif menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945**

Dalam Pemilu Legislatif Tahun 2019, penyusunan dapil oleh lembaga nonpartisan *c.q.* telah terbukti KPU lebih mampu menghasilkan susunan dapil yang lebih proporsional dibandingkan susunan dapil yang dibentuk oleh lembaga partisan *c.q.* pembentuk undang-undang. Dari kesimpulan tersebut sebenarnya dapat saja dikatakan perlunya kewenangan penyusunan dapil diserahkan

---

<sup>35</sup> Id., hlm., 164.

<sup>36</sup> Masing-masing dari ketiga asas tersebut didefinisikan sebagai berikut:

- 1) Kesetaraan nilai suara: upaya untuk meningkatkan nilai suara (harga kursi) yang setara antara satu daerah pemilihan dan daerah pemilihan lainnya dengan prinsip satu orang-satu suara-satu nilai.
- 2) ketaatan pada sistem Pemilu yang proporsional: ketaatan dalam pembentukan daerah pemilihan dengan mengutamakan jumlah kursi yang besar agar persentase jumlah kursi yang diperoleh setiap partai politik setara mungkin dengan persentase suara sah yang diperoleh.
- 3) Proporsionalitas: kesetaraan alokasi dengan memperhatikan kursi antardaerah pemilihan agar tetap terjaga perimbangan alokasi kursi setiap daerah pemilihan.

Undang-Undang R.I., No. 7 Tahun 2017, Pemilihan Umum, L.N.R.I. Tahun 2017 No. 182, Pasal 185 huruf a, b, dan c dan Penjelasan Pasal 185 huruf a, b, dan c.

sepenuhnya kepada KPU, yang kemudian diamini oleh Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 80/PUU-XX/2022.<sup>37</sup> Kendati demikian, sejatinya masih terdapat alternatif penataan kewenangan penyusunan dapil melalui pembentukan suatu komisi khusus yang bertugas menentukan susunan dapil. Konfigurasi tersebut dapat membawa beberapa keuntungan bila dibandingkan mendelegasikan kewenangan penyusunan dapil kepada KPU. Keberadaan komisi khusus dimaksud dapat mengurangi beban kerja KPU, sehingga KPU dapat lebih fokus terhadap fungsi utamanya dalam penyelenggaraan pemilu.<sup>38</sup> Disamping itu, penyerahan kewenangan tersebut dapat menghindarkan KPU dari keputusan-keputusan yang sensitif, yaitu melakukan penataan dapil.<sup>39</sup>

Secara konseptual, komisi khusus penyusun dapil dapat dikonfigurasi dengan keanggotaan yang memiliki kompetensi yang relevan dengan proses penataan dapil, sebagai misal kompetensi di bidang administrasi pemilu, geografi, maupun statistik.<sup>40</sup> Disamping model teknokratis sebagaimana dimaksud,<sup>41</sup> dikenal pula beberapa model lain keanggotaan komisi khusus penyusun dapil. India misalnya, menerapkan model dimana ketua lembaga penyelenggara pemilu menjabat secara *ex officio* sebagai salah satu komisioner dengan satu komisioner lainnya ditunjuk oleh pemerintah pusat dengan syarat calon yang diajukan harus merupakan hakim atau pernah menjadi hakim Mahkamah Agung dan satu komisioner lagi dijabat secara *ex officio* oleh komisioner penyelenggara pemilu dari negara bagian yang bersangkutan.<sup>42</sup> Adapun beberapa negara bagian di Amerika Serikat seperti Illinois, New Jersey, dan Pennsylvania, menggunakan model bipartisan dengan keanggotaan komisi diisi oleh komisioner dari dua partai politik

---

<sup>37</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 80/PUU-XX/2022 perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, hlm., 141-142.

<sup>38</sup> Alan Wall et. al., supra note 14.

<sup>39</sup> Id.

<sup>40</sup> Id. Lihat juga Lisa Handley et. al., supra note 14, hlm., 20.

<sup>41</sup> Colin Rallings et. al., *Redistricting Local Governments in England: Rules, Procedures, and Electoral Outcomes*, 4 *State Politics and Political Quarterly* 470, 471-472, 2004, 471-472. Lihat juga Michael P. McDonald, *A Comparative Analysis of Redistricting Institutions in the United States, 2001-02*, 4 *State Politics and Political Quarterly* 371, 384, 2004.

<sup>42</sup> 2002 Delimitation Act of India, Art. 3.

dalam jumlah yang sama dan satu orang dari unsur nonpartisan yang dimaksudkan sebagai penentu dalam hal terjadi *deadlock*.<sup>43</sup> Berdasarkan studi komparatif McDonald terhadap penataan dapil di 50 negara bagian Amerika Serikat, komisi khusus yang bersifat nonpartisan cenderung lebih mampu meminimalisir terjadinya *gerrymandering* dan menghasilkan susunan dapil yang netral bila dibandingkan dengan komisi khusus yang bersifat bipartisan atau partisan.<sup>44</sup>

Dengan segala kelebihan dan konfigurasi kelembagaan dari model penyusunan dapil tersebut, hal pokok yang perlu dijawab terlebih dahulu adalah apakah secara normatif pembentukan suatu komisi khusus penyusun dapil dimungkinkan menurut UUD NRI 1945. Dengan demikian, komisi khusus tersebut kemudian menjadi salah satu lembaga penyelenggara Pemilu disamping KPU, Bawaslu, dan DKPP.<sup>45</sup> Pertanyaan lain yang perlu dijawab adalah walaupun komisi khusus dimungkinkan untuk dibentuk, lantas bagaimana susunan keanggotaan yang memenuhi ketentuan norma UUD NRI 1945. Adapun guna menjawab kedua pertanyaan tersebut, terdapat dua ketentuan pokok yang menjadi dasar pengaturan kelembagaan penyelenggara pemilu, yaitu Pasal 22E ayat (5) dan (6) UUD NRI 1945 yang menyatakan:<sup>46</sup>

- 5) Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.
- 6) Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang.

Secara lebih detail, terdapat empat Putusan Mahkamah Konstitusi yang memberikan penafsiran terhadap kedua norma tersebut, yaitu Putusan Nomor 11/PUU-VIII/2010, Putusan Nomor 81/PUU-IX/2011, Putusan Nomor 96/PUU-X/2012, dan Putusan Nomor 80/PUU-XX/2022. Berdasarkan keempat putusan tersebut kemudian akan dipetakan kemungkinan pembentukan komisi khusus penyusun dapil.

---

<sup>43</sup> Id., hlm., 382-383.

<sup>44</sup> Michael P. McDonald, supra note 41, hlm., 375-392.

<sup>45</sup> Dalam UU Pemilu, terdapat tiga lembaga penyelenggara pemilu, yaitu KPU, Bawaslu, dan DKPP sebagai satu kesatuan fungsi penyelenggaraan Pemilu. Undang-Undang R.I., No. 7 Tahun 2017, Pemilihan Umum, L.N.R.I. Tahun 2017 No. 182, Pasal 1 angka 7.

<sup>46</sup> Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 22E ayat (5) dan (6).

Pertama, dalam Putusan Nomor 11/PUU-VIII/2010, Mahkamah Konstitusi menafsirkan bahwa frasa “komisi pemilihan umum” dalam Pasal 22E ayat (5) tidak merujuk pada sebuah nama institusi, melainkan pada fungsi penyelenggaraan pemilu yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.<sup>47</sup> Mahkamah kemudian mempertegas bahwa pemaknaan frasa tersebut berkonsekuensi pada dimungkinkannya pelaksanaan fungsi penyelenggaraan pemilu dimaksud tidak hanya dilaksanakan oleh KPU, melainkan juga oleh lembaga lain seperti Bawaslu dan DKPP.<sup>48</sup> Sehingga, pemaknaan yang demikian telah membuka pintu pembentukan komisi khusus penyusun dapil. Meski demikian, Mahkamah Konstitusi tetap memberikan syarat dan ukuran mengenai sifat kelembagaan lembaga yang dibentuk sebagai unsur penyelenggara pemilu, yaitu harus bersifat nasional, tetap, dan mandiri.<sup>49</sup>

Pemaknaan dari ketiga sifat tersebut mengalami pasang surut dalam undang-undang penyelenggara pemilu, kendati demikian secara umum ketiganya masing-masing dimaknai sebagai berikut:<sup>50</sup>

- 1) Nasional: wilayah kerja dan tanggung jawab lembaga penyelenggara pemilu mencakup seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- 2) Tetap: lembaga penyelenggara pemilu menjalankan tugas secara berkesinambungan meskipun dibatasi oleh masa jabatan tertentu; dan
- 3) Mandiri: lembaga penyelenggara pemilu dalam menyelenggarakan dan melaksanakan pemilihan umum bebas dari pengaruh pihak mana pun.

---

<sup>47</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-VIII/2010 perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, hlm., 111-112. Lihat juga Lusy Liany, Kedudukan dan Kewenangan Bawaslu dalam Struktur Lembaga Negara Indonesia, 15 Lex Jurnalica 308, 309-310, 2018. Lihat juga Jimly Asshiddiqie, Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2009, hlm., 81.

<sup>48</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-VIII/2010 perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, hlm., 111-112. Lihat juga Jimly Asshiddiqie, Konsolidasi dan Perkembangan Lembaga Negara Pasca Reformasi, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2006, hlm., 237. Lihat juga Khairul Fahmi, Pemilihan Umum dalam Transisi Demokrasi, Rajawali Pers, Depok, 2016, hlm., 128-129.

<sup>49</sup> Michael P. McDonald, supra note 41, hlm., 112.

<sup>50</sup> Undang-Undang R.I., No. 22 Tahun 2007, Penyelenggara Pemilihan Umum, L.N.R.I. Tahun 2007 No. 59, Penjelasan Umum. Lihat juga Saldi Isra dan Khairul Fahmi, Pemilihan Umum Demokratis: Prinsip-Prinsip dalam Konstitusi Indonesia, Rajawali Pers, Depok, 2019, hlm., 71.

Spesifik terhadap makna mandiri, Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 81/PUU-IX/2011 menegaskan bahwa kemandirian lembaga penyelenggara pemilu tidak hanya meliputi kemandirian institusi, melainkan juga kemandirian anggota.<sup>51</sup> Mahkamah Konstitusi berpandangan perlunya menghindari penerimaan anggota penyelenggara pemilu dari unsur partai politik.<sup>52</sup> Bahkan, Mahkamah Konstitusi dalam Putusan *a quo* memutuskan bahwa syarat pengunduran diri dari keanggotaan parpol oleh calon anggota lembaga penyelenggara pemilu tidaklah cukup.<sup>53</sup> Mahkamah Konstitusi memandang perlunya minimal jangka waktu dalam syarat dimaksud untuk menutup celah bagi partai politik memasukkan kadernya ke dalam lembaga penyelenggara pemilu.<sup>54</sup>

Kedua, terhadap ketentuan Pasal 22E ayat (6) UUD NRI 1945 Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 96/PUU-X/2012 menentukan bahwa permasalahan mengenai penentuan dapil merupakan kewenangan dari pembentuk undang-undang untuk menentukan (*open legal policy*).<sup>55</sup> Kendatipun isu hukum dalam putusan *a quo* adalah mengenai kesetaraan nilai suara dalam susunan dapil yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, namun Mahkamah Konstitusi dalam pertimbangan hukumnya menegaskan bahwa “kebijakan hukum (*legal policy*) penentuan dapil secara nasional sesuai dengan situasi, kondisi, serta kebutuhan bangsa dan negara merupakan amanat UUD 1945 untuk diatur dengan Undang-Undang”.<sup>56</sup> Dengan demikian, dapat dikatakan bahwasanya kewenangan

---

<sup>51</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 81/PUU-IX/2011 perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, hlm., 57.

<sup>52</sup> Id.

<sup>53</sup> Id.

<sup>54</sup> Id. Lihat juga Riri Nazriyah, Kemandirian Penyelenggara Pemilihan Umum (Kajian terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi No. 81/PUU-IX/2011), 18 Jurnal Hukum Ius Quia Iustum 107, 126, 2011. Lihat juga Alboin Pasaribu, Tafsir Konstitusional atas Kemandirian Penyelenggara Pemilu dan Pilkada, 16 Jurnal Konstitusi 416, 428-430, 2019.

<sup>55</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 96/PUU-X/2012 perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, hlm., 75-76.

<sup>56</sup> Id.

pembentuk undang-undang dalam masalah penataan dapil tidak hanya terbatas pada metode penyusunan dapil, melainkan meliputi pula kewenangan untuk menentukan kepada lembaga mana kewenangan penyusunan dapil tersebut diberikan. Hal tersebut setidaknya ditunjukkan melalui dinamika kewenangan penyusunan dapil sebagai berikut:<sup>57</sup>

**Tabel 3: Pergeseran Kewenangan Pembentukan Daerah Pemilihan Era Reformasi**

Pemilu	Dasar Hukum	DPR	DPRD Prov	DPRD Kab/Ko
1999	UU 3/1999 <sup>58</sup>	KPU	KPU	KPU
2004	UU 12/2003 <sup>59</sup>	KPU	KPU	KPU
2009	UU 10/2008 <sup>60</sup>	Pembentuk UU	KPU	KPU
2014	UU 8/2012 <sup>61</sup>	Pembentuk UU	KPU	KPU
2019	UU 7/2017 <sup>62</sup>	Pembentuk UU	Pembentuk UU	KPU

**Sumber:** Bimo Fajar Hantoro, 2020.

Adapun pemaknaan tersebut kemudian mengalami pergeseran melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 80/PUU-XX/2022. Pergeseran kewenangan pembentuk undang-undang dalam penyusunan dapil anggota DPR dan DPRD Provinsi kepada KPU berdasarkan Putusan *a quo* dalam hal ini lebih didasarkan inkonsistensi pengaturan dalam UU Pemilu.<sup>63</sup> Tepatnya, antara beberapa ketentuan dalam UU Pemilu berikut:<sup>64</sup>

<sup>57</sup> Bimo Fajar Hantoro, supra note 32, hlm., 82-83.

<sup>58</sup> Undang-Undang R.I., No. 3 Tahun 1999, Pemilihan Umum, L.N.R.I. Tahun 1999 No. 23, Pasal 4 ayat (2), Pasal 5 ayat (3), dan Pasal 6 ayat (4).

<sup>59</sup> Undang-Undang R.I., No. 12 Tahun 2003, Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, L.N.R.I. Tahun 2003 No. 37, Pasal 46 ayat (2).

<sup>60</sup> Undang-Undang R.I., No. 10 Tahun 2008, Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, L.N.R.I. Tahun 2008 No. 51, Pasal 22 ayat (4), Pasal 25 ayat (5), dan Pasal 29 ayat (5).

<sup>61</sup> Undang-Undang R.I., No. 8 Tahun 2012, Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, L.N.R.I. Tahun 2012 No. 117, Pasal 22 ayat (4), Pasal 25 ayat (5), dan Pasal 29 ayat (5).

<sup>62</sup> Undang-Undang R.I., No. 7 Tahun 2017, Pemilihan Umum, L.N.R.I. Tahun 2017 No. 182, Pasal 187 ayat (5), Pasal 189 ayat (5), dan Pasal 194 ayat (5).

<sup>63</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 80/PUU-XX/2022 perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, hlm., 137-138.

<sup>64</sup> Undang-Undang R.I., No. 7 Tahun 2017, Pemilihan Umum, L.N.R.I. Tahun 2017 No. 182, Pasal 12 huruf d, Pasal 167 ayat (4) huruf e, Pasal 187 ayat (5), dan Pasal 192 ayat (5).

- 1) Pasal 12 huruf d: “KPU bertugas mengoordinasikan, menyelenggarakan, mengendalikan, dan memantau semua tahapan pemilihan umum.”
- 2) Pasal 167 ayat (4) huruf e: “Tahapan Penyelenggaraan Pemilu meliputi:  
e. penetapan jumlah kursi dan penetapan daerah pemilihan;”
- 3) Pasal 187 ayat (5): “Daerah pemilihan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan jumlah kursi setiap daerah pemilihan anggota DPR sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tercantum dalam Lampiran III yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Undang-Undang ini.”
- 4) Pasal 192 ayat (5): “Daerah pemilihan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan jumlah kursi setiap daerah pemilihan anggota DPRD provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tercantum dalam Lampiran IV yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Undang-Undang ini.”

Bila kemudian berdasarkan ketentuan Pasal 12 huruf d KPU memiliki tugas menyelenggarakan seluruh tahapan penyelenggaraan sebagaimana disebutkan dalam Pasal 167 ayat (4) yang meliputi penyusunan dapil. Maka, ketentuan Pasal 187 ayat (5) dan Pasal 192 ayat (5) yang justru menyerahkan tugas penyusunan dapil anggota DPR dan DPRD Provinsi kepada pembentuk undang-undang tidak sejalan dengan pengaturan Pasal 12 huruf d dan Pasal 167 ayat (4) huruf e.

Dari pertimbangan hukum tersebut, Mahkamah Konstitusi dalam hal ini sejatinya tidak mengunci kewenangan pembentukan dapil tersebut kepada KPU. Mengingat, penyerahan kewenangan tersebut kepada KPU lebih dikarenakan Pasal 12 huruf d dan Pasal 167 ayat (4) huruf e UU Pemilu telah menentukan bahwa penyelenggaraan tahapan tersebut merupakan tugas dari KPU. Pertimbangan hukum Mahkamah Konstitusi dalam Putusan *a quo* dapat dikatakan masih sejalan dengan Putusan Nomor 11/PUU-VIII/2010 mengenai pemaknaan frasa “komisi pemilihan umum” dalam ketentuan Pasal 22E ayat (5) UUD NRI 1945. Dengan kata lain, tidak menjadi masalah dan tidak pula bertentangan dengan *ratio decidendi* Putusan Nomor 80/PUU-XX/2022 bila kemudian pembentuk undang-undang menyerahkan tugas penyusunan dapil tersebut kepada komisi khusus penyusun dapil.

Berdasarkan keempat putusan di atas, sejatinya norma ketentuan Pasal 22E ayat (5) dan (6) UUD NRI 1945 memungkinkan pembentukan komisi khusus penyusun dapil sebagai salah satu unsur penyelenggara pemilu. Adapun kelembagaan komisi khusus dimaksud harus memenuhi syarat kelembagaan



sebagaimana diatur dalam Pasal 22E ayat (5) UUD NRI 1945, yaitu bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Adapun sifat mandiri sebagaimana dimaksud secara spesifik harus dimaknai sebagai nonpartisan, sehingga komposisi keanggotaan dari komisi khusus penyusun dapil harus berasal dari unsur non-parpol. Dengan kata lain, tidak dimungkinkan adanya keanggotaan komisi khusus yang berasal dari unsur partai politik.

### **Penutup**

Berdasarkan hasil pembahasan yang telah dilakukan, dapat disimpulkan bahwasanya secara normatif dimungkinkan untuk membentuk komisi khusus penyusun dapil sebagai salah satu unsur penyelenggara pemilu. Dengan mendasarkan pada Pasal 22E ayat (5) dan (6) UUD NRI 1945 serta Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-VIII/2010, 81/PUU-IX/2011, 96/PUU-X/2012, dan 80/PUU-XX/2022, komisi tersebut harus memenuhi syarat kelembagaan, yaitu bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Adapun sifat mandiri tersebut harus dimaknai sebagai nonpartisan sehingga komposisi keanggotaan komisi khusus tersebut harus berasal dari unsur non-parpol.

Pembentukan komisi khusus penyusunan dapil dalam hal ini dapat menjadi solusi untuk mewujudkan penataan dapil yang lebih taat asas. Hal mana mengingat dalam tataran praktik, hasil susunan dapil yang dibentuk oleh pembentuk undang-undang justru menghasilkan kadar disproportionalitas secara komparatif lebih tinggi sebagaimana ditunjukkan berdasarkan besaran Indeks Gallagher dan *Advantage Ratio*. Pelekatan kewenangan penataan dapil kepada komisi khusus ketimbang KPU dalam hal ini dapat mengurangi beban kerja KPU, sehingga KPU dapat lebih fokus terhadap tahapan pemilu lainnya. Hal demikian juga dapat menjamin proses penyusunan dapil yang lebih kompeten dengan diisinya susunan keanggotaan komisi oleh komisioner dengan latar belakang dan kemampuan teknis yang relevan dengan proses penataan dapil.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku:

- Alan Wall et. al., *Desain Penyelenggaraan Pemilu: Buku Pedoman International IDEA, International IDEA, Stockholm, 2016*
- Andrew Reynolds, Ben Reilly & Andrew Ellis, *Desain Sistem Pemilu: Buku Panduan Baru International IDEA, International IDEA, Stockholm, 2016*
- Ani Purwati, *Metode Penelitian Hukum: Teori & Praktek*, Jakad Media Publishing, Surabaya, 2020
- Jimly Asshiddiqie, *Konsolidasi dan Perkembangan Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2006
- Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2009
- Khairul Fahmi, *Pemilihan Umum dalam Transisi Demokrasi*, Rajawali Pers, Depok, 2016
- Lisa Handley et. al., *Delimitation Equity Project: Resource Guide, International Foundation for Electoral Systems, Arlington, 2006*
- Michel L. Balinski & H. Peyton Young, *Fair Representation: Meeting the Ideal of One Man, One Vote*, Brookings Institution Press, Washington D.C., 2001
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum: Edisi Revisi*, Prenada Media Group, Jakarta, 2017
- Pipit R. Kartawidjaja dan M. Faishal Aminuddin, *Demokrasi Elektoral Bagian I: Perbandingan Sistem dan Metode dalam Kepartaian dan Pemilu*, Sindikasi Indonesia, Surabaya, 2014
- Saldi Isra dan Khairul Fahmi, *Pemilihan Umum Demokratis: Prinsip-Prinsip dalam Konstitusi Indonesia*, Rajawali Pers, Depok, 2019
- Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia Press, Jakarta, 2006
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Umum*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2007
- Steve Bickerstaff, *Election Systems and Gerrymandering Worldwide*, Springer, Cham, 2020

### Jurnal:

- Alboin Pasaribu, *Tafsir Konstitusional atas Kemandirian Penyelenggara Pemilu dan Pilkada*, 16 *Jurnal Konstitusi* 416, 2019
- Colin Rallings et. al., *Redistricting Local Governments in England: Rules, Procedures, and Electoral Outcomes*, 4 *State Politics and Political Quarterly* 470, 2004
- David Schleicher, *The Boundary Problem and the Changing Case Against Deference in Election Law Cases: Lessons from Local Government Law*, 15 *Election Law Journal* 247, 2016
- Dian Agung Wicaksono, *Reformulasi Metode Konversi Suara Menjadi Kursi Dalam Pemilihan Umum Legislatif di Indonesia*, 3 *Jurnal Rechtsvinding* 69, 2014.
- Ferran Martinez I Coma & Ignacio Lago, *Gerrymandering in Comparative Perspective*, 24 *Party Politics* 99, 2016

- Heather K. Gerken, Getting from Here to There in Redistricting Reform, 5 Duke Journal of Constitutional Law and Public Policy 1, 2010*
- Lusy Liany, Kedudukan dan Kewenangan Bawaslu dalam Struktur Lembaga Negara Indonesia, 15 *Lex Journalica* 308, 2018
- Michael Gallagher, Proportionality, Disproportionality and Electoral Systems, 10 Electoral Studies 33, 1991*
- Michael P. McDonald, A Comparative Analysis of Redistricting Institutions in the United States, 2001–02, 4 State Politics and Political Quarterly 371, 2004.*
- Raymond La Raja, Redistricting: Reading Between the Line, 12 Annual Review of Political Science 203, 2009*
- Rein Taagepera & Markku Laakso, Proportionality Profiles of West European Electoral Systems, 8 European Journal of Political Research 423, 1980*
- Riri Nazriyah, Kemandirian Penyelenggara Pemilihan Umum (Kajian terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi No. 81/PUU-IX/2011), 18 *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 107, 2011

#### **Antologi:**

- Michael P. McDonald, United States Redistricting: A Comparative Look at the 50 States, dalam Lisa Handley & Bernard Grofman, Redistricting in Comparative Perspective, Oxford University Press, New York, 2008.*
- Lisa Handley, A Comparative Survey of Structures and Criteria for Boundary Delimitation, dalam Lisa Handley & Bernard Grofman, Redistricting in Comparative Perspective, Oxford University Press, New York, 2008.*

#### **Tugas Akhir:**

- Bimo Fajar Hantoro, Dualisme Kewenangan Pembentukan Daerah Pemilihan terhadap Prinsip Proporsionalitas dalam Pemilihan Umum Legislatif Tahun 2019, *Skripsi Program Sarjana Ilmu Hukum* Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2020.

#### **Peraturan Perundang-undangan:**

- 2002 Delimitation Act of India.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 23, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3725).
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 37, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4277).
- Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 51, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4836).
- Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan

- Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 117, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5316).
- Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6109).
- Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 16 Tahun 2017 tentang Penataan Daerah Pemilihan dan Alokasi Kursi Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota Dalam Pemilihan Umum (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 1870).

**Putusan Pengadilan:**

- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-VIII/2010 perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 81/PUU-IX/2011 perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 96/PUU-X/2012 perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 80/PUU-XX/2022 perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.