

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Daerah Pemilihan

2.1.1 Pengertian Daerah Pemilihan

Kartawidjaja dan Pramono (2007) dalam bukunya mendefinisikan daerah pemilihan sebagai wilayah kompetisi untuk seluruh peserta pemilu dalam meraup suara. Arti penting dari daerah pemilihan adalah eksistensinya dalam menentukan sistem pemilu, jika dikombinasikan dengan formula perolehan kursi (Anggraini, 2014). Rasyid (2020) mengatakan pengaturan daerah pemilihan dalam sistem pemilu berfokus pada ketentuan yang mengatur berapa jumlah kursi wakil rakyat untuk setiap daerah pemilihan. Secara umum dikenal tiga kategori sistem pemilu, yaitu sistem pluralitas-mayoritas atau dikenal dengan sistem distrik, *proportional representation system* atau sistem perwakilan berimbang dan sistem campuran (Reynold et al.,2016). Perbedaan keduanya dilihat dari jumlah kursi yang ada pada distrik atau daerah pemilihan. Sistem distrik hampir sama selalu memiliki wakil tunggal sedangkan sistem perwakilan berimbang jumlah kursi dikonversi sehingga alokasi kursi berlangsung secara proporsional.

Sistem-sistem yang menawarkan kadar proporsionalitas tinggi akan menggunakan daerah pemilihan yang sangat besar, karena daerah-daerah pemilihan semacam itu mampu memastikan bahwa partai sekecil apapun

terwakili dalam badan legislatif. Namun implikasinya, daerah pemilihan yang besar akan berdampak pada hubungan antara wakil yang terpilih dan konstituensinya yang lemah (Reynold et al.,2016).

2.1.2 Lingkup dan Prinsip-Prinsip Daerah Pemilihan

Lingkup daerah pemilihan atau batasan-batasan yang dipakai dalam menentukan daerah pemilihan terbagi menjadi tiga, yaitu: (Kartawidjaja dan Pramono, 2007, h.9)

- a. *gerrymandering*, yaitu penetapan perbatasan wilayah daerah pemilihan yang berbeda dengan perbatasan daerah administratif kenegaraan;
- b. pembagian daerah pemilihan berdasarkan perbedaan wilayah (*malapportionment*); dan
- c. daerah pemilihan yang didasarkan atas kekompakan, persamaan kepentingan, latar belakang sejarah, ikatan pertetanggaan, atau identitas komunitas.

Dari seluruh lingkup yang ada dalam daerah pemilihan, teknik *gerrymandering* sering digunakan juga untuk menentukan batas-batas dengan maksud memberikan keuntungan pada pihak tertentu. Hal yang dituju disini adalah maksimalisasi suara efektif pendukung dan meminimalisasi suara efektif lawan. (Pamungkas, 2009). Maka dari itu teknik *gerrymandering* ini harus disertai dengan prinsip-prinsip yang menjadi panduan agar daerah pemilihan dibentuk menggunakan indikator yang dapat menjamin hal tersebut.

Lisa Handley (2007) dalam studinya “*Challenging the Norms and Standards of Election Administration: Boundary Delimitation*” menyatakan prinsip pembentukan daerah pemilihan paling tidak terdapat lima prinsip utama yakni:

- a. *Impartiality*, yaitu lembaga yang memiliki otoritas membentuk daerah pemilihan haruslah tidak partisan, independent, dan professional;
- b. *Equality*, yaitu jumlah populasi dari daerah pemilihan haruslah setara untuk memberikan kesetaraan kekuatan suara pemilih;
- c. *Representativeness*, yaitu pembentukan daerah pemilihan harus mempertimbangkan kohesifitas suatu komunitas, yang ditentukan oleh faktor batas wilayah administratif, geografis, dan kepentingan komunitas;
- d. *Non-discrimination*, yaitu pembentukan daerah pemilihan harus bebas dari manipulasi yang mendiskriminasi pemilih karena ras, warna kulit, agama, dan status; dan
- e. *Transparency*, yaitu pembentukan daerah pemilihan harus transparan dan sedapat mungkin dapat diakses oleh public.

Indonesia memiliki prinsip daerah pemilihan yang digunakan sebagai pedoman dalam menata daerah pemilihan sesuai dengan jumlah keberimbangan suara. Hal ini termaktub dalam Pasal 185 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 yang berbunyi:

Pasal 185

Penyusunan daerah pemilihan anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota memperhatikan prinsip:

- a. kesetaraan nilai suara;
- b. kesetaraan pada sistem pemilu yang proporsional;
- c. proporsionalitas;
- d. integritas wilayah;
- e. berada dalam cakupan wilayah yang sama;
- f. kohesivitas; dan
- g. kesinambungan

2.1.3 Daerah Pemilihan dalam Sistem Perwakilan Politik di Indonesia

Daerah pemilihan dalam sistem perwakilan di Indonesia akan selalu berhubungan dengan konsep demokrasi. Konsep-konsep penting dalam demokrasi diantaranya konsep kewarganegaraan, karakteristik warga, *civil society*, *political citizenship*, *social citizenship*, dan konsep *good government* (Arif, et al., 2006). Demokrasi menuntut agar opini yang mempengaruhi suatu keputusan mengenai isu politik selalu merupakan suatu hasil dari pertumbuhan yang berlangsung, diperbincangkan serta mendapat perhatian ilmu dan teknologi (Prasetyo dan Muhammad, 2020). Sehingga demokrasi yang baik memberikan kebebasan, kesetaraan politik, serta kendali atas kebijakan publik dan pembuat kebijakan melalui fungsi lembaga-lembaga stabil yang sah secara hukum (Warjio, 2022). Prinsip musyawarah menjadi prasyarat utama proses demokratisasi karena merupakan hak setiap orang untuk menentukan dan mengemukakan

pendapat dan pikirannya, sekaligus berkewajiban untuk mendengar pendapat dan pikiran orang lain (Sulaisi dan Hadiri, 2017).

Di dalam wilayah yang lebih kecil, demokrasi bisa berjalan secara langsung, namun dalam wilayah yang lebih besar, seperti negara Indonesia, rakyat diwakili oleh orang-orang yang duduk dalam perwakilan rakyat. Maka dari itu, demokrasi mengandaikan nilai-nilai moral tertentu di dalam praktiknya seperti nilai kejujuran, keadilan, keterwakilan dan keberpihakan kepada kepentingan rakyat yang lebih tinggi, bukan pada kepentingan sebagian jenis kelompok atau golongan (Wattimena, 2016). Sehingga pada hakikatnya sebuah alam demokrasi, dinamika politik sebenarnya adalah dinamika perimbangan setiap aktor dalam masyarakat bernegara. Secara konseptual masyarakat bernegara ini dibagi kepada tiga aktor yang penting yaitu *civil society*, *political society*, dan *the state* (Pamungkas, 2012). Dalam penafsiran pendapat ini, prinsip demokrasi akan berhubungan dengan kekuasaan para wakilnya. Kekuasaan yang demokratis diperlihatkan dari tiga segi utama yakni: (Juliantara, 2002)

1. Tidak merupakan klaim sebagai wakil mutlak dari rakyat;
2. Kekuasaan penyelenggara negara bukan sebuah kekuasaan yang mutlak dan tanpa batas; dan
3. Suatu kekuasaan yang terbatas dan dibatasi, hanya mungkin berjalan secara efektif bila dilandasi oleh hukum.

Bagi para pendiri bangsa, demokrasi merupakan instrument. Sebuah media yang akan digunakan untuk mengangkat rakyat serta akan mengikis inferioritas (Haryono, 2013). Namun pada kenyataannya demokrasi yang telah berhasil mengantarkan beribu-ribu politisi ke dedung-gedung parlemen sehingga mengalami pendangkalan makna sehingga menjelma menjadi industri yaitu medan untuk segala bentuk transaksi banal. Maka dari itu yang berlaku dalam demokrasi semacam ini adalah hukum pertukaran : *siapa mendapatkan apa* (Hilmy, 2017). Praktik demokrasi terutama di negara yang masih yang masih dalam proses transisi masih menemui hambatan yaitu masih kuatnya pengaruh rezim lama dengan peninggalan korupsi yang kompleks, watak pretorianisme yang belum hilang dan belum terbangunnya modal sosial yang kondusif bagi demokrasi. (Wibowo, 2011).

Demokrasi menyuguhkan konsep kedaulatan rakyat sebagai kekuasaan tertinggi yang memastikan bahwa kekuasaan harus dibatasi serts pemerintahan negara tidak boleh dikuasai secara historis dan ideologis oleh seseorang atau sekelompok sambil menutup peluang kelompok lain (Jurdi, 2018). Pemilihan Umum merupakan salah satu mekansime demokrasi yang diyakini dapat mengagregasikan kepentingan warga negara secara damai (Isharyanto. 2017). Dalam pemilihan umum sebagai salah satu representasi demokrasi, rakyat sebagai pemegang kedaulatan akan memperbarui kontrak sosial, memilih pemerintahan baru, serta menaruh harapan baru dengan adanya pemerintahan baru (Mariana

dan Paskarina, 2008). Sistem pemilu yang baik dapat dinilai dengan adanya kriteria yaitu akuntabilitas, keterwakilan, keadilan, persamaan hak-hak untuk setiap pemilih, menciptakan pemerintahan yang efektif dan akomodatif, perkembangan partai-partai dan perwakilan local yang kuat dan relatif serta sistem yang menyediakan kemudahan akses (Pramusinto dan Kumorotomo. 2009). Untuk dapat membentuk sistem pemilu tersebut, penting adanya keterbukaan dan partisipasi publik. Keterbukaan dan partisipasi publik dibagi menjadi dua bagian yaitu partisipasi formal yang lebih menekankan proses pelibatan partisipasi dalam pembahasan dan pemberi masukan serta substansial yaitu lebih kepada memperhatikan dan mempertimbangkan saran publik (Junaidi et al.,2013).

Ketika sistem pemilu yang di desain didefinisikan sebagai sarana atau alat yang disediakan hukum kepada rakyat agar dapat memilih pemimpin dan wakilnya, maka hal ini dimaksudkan bahwa siapapun tidak boleh melupakan apa yang dimaksud pemimpin dan wakil yang dipilih rakyat melalui pemilu tersebut.(Prasetyo, 2018). Menurut Miriam Budiardjo (2008) perwakilan merupakan suatu konsep yang menyatakan bahwa suatu kelompok memiliki kemampuan serta kewajiban untuk berbicara atau bertindak yang didasarkan atas nama suatu kelompok yang lebih besar. Secara fungsional perwakilan politik tidak terpisahkan dari lembaga perwakilan rakyat sebagai suatu lembaga yang dibangun oleh para wakil rakyat yang berfungsi merealisasikan kekuasaan rakyat satu pihak yang menyerahkan kekuasaan untuk mewakili opini, sikap dan

kepentingannya dalam proses politik dan pemerintahan.(Efriza, 2014). Dalam perwakilan rakyat, yang diwakili adalah sejumlah warga negara yang memiliki tempat tinggal di suatu daerah atau distrik tertentu. Sedangkan yang mewakili adalah seseorang atau lebih yang dari wakil rakyat yang tergabung dalam partai politik.(Surbakti, 2015). Struktur lembaga perwakilan dalam negara bersusunan kesatuan dipengaruhi oleh hakikat atau esensi negara bersusunan kesatuan yang bersangkutan (Mahmuzar, 2019). Dalam sistem perwakilan politik di Indonesia, Dewan Perwakilan Rakyat merupakan perwakilan rakyat melalui partai politik. Hal ini kemudian dinamakan perwakilan yang bersifat politik (*political representation*).(Anggara, 2013).

Dalam pengaturan konsep perwakilan rakyat dan wakil rakyat di Indonesia, terdapat pula konsep daerah pemilihan. Daerah Pemilihan merupakan wilayah dan batas-batas yang menentukan proporsi antara rakyat dan wakil rakyatnya. Proporsi disini tidak hanya mengatur perbandingan kuantitas rakyat namun mengatur juga unsur kedaerahan, pasalnya kondisi geografi dan budaya indonesia yang menuntut adanya sosial budaya yang berbeda antara satu wilayah dengan wilayah lainnya.

Daerah pemilihan bersifat teknis dan matematis namun memiliki makna penting dalam sistem perwakilan politik di Indonesia. Pembentukan daerah pemilihan merupakan tahap awal dalam pelaksanaan pemilihan umum dan akan menjadi dasar dalam pencalonan dewan perwakilan rakyat di tingkat nasional maupun daerah. Penentuan konsep daerah pemilihan

akan berpengaruh kepada sistem pemilihan umum yang dianut oleh Indonesia. Maka dari itu, secara tidak langsung, dalam sistem perwakilan politik, sistem pemilihan umum merupakan mekanisme yang diadopsi untuk mengubah suara rakyat menjadi kursi penyelenggara negara (Isharyanto, 2016).

2.2 Teori Desain Kebijakan dan Konstruksi Sosial

Sebuah peraturan secara sederhana dapat dipahami sebagai kebijakan publik sehingga kebijakan publik ini dapat diartikan suatu hukum. Namun tidak hanya suatu hukum, kebijakan publik harus dipahami secara benar dan utuh. Ketika kebijakan publik tersebut ditetapkan menjadi suatu hal yang tertulis maka kebijakan tersebut berubah menjadi hukum yang harus ditaati (Taufiqurakhman, 2014). Dalam hal analisis kebijakan publik dari sudut pandang manajemen, proses kerja kebijakan publik dapat dikategorikan menjadi perumusan, implementasi (pelaksanaan dan pengendalian) dan evaluasi (Sadhana, 2011).

Perumusan kebijakan publik dapat didefinisikan sebagai tahapan memilih alternatif kebijakan. Hal ini menandakan bahwa perumus kebijakan akan berhadapan dengan alternatif kebijakan yang dapat diambil untuk memecahkan masalah tersebut (Maulana dan Nugroho, 2019). Hal yang perlu diperhatikan dalam merumuskan kebijakan yaitu a) aktor yang terlibat; b) kepentingan aktor; c) tujuan yang ingin diraih oleh aktor; d) aktor-aktor memiliki kepentingan dan tujuan yang sama; e) momentum yang digunakan aktor untuk mengartikulasikan kepentingan atau menghambat bahkan menggagalkan kepentingan lawannya atau aktor yang kontra; f) alat, sarana, saluran yang digunakan setiap aktor untuk

mengartikulasikan kepentingannya; g) teknik yang digunakan setiap aktor; g) pengorbanan dan hasil yang diraih setiap aktor; dan h) penilaian tentang demokratisasi, partisipasi, transparansi, dan keterbukaan dari proses kebijakan (Malian, 2021). Salah satu yang tidak terlupakan dan dianggap penting dalam perumusan kebijakan adalah tuntutan. Tuntutan ditujukan kepada aktor atau pejabat baik dari swasta atau dari kalangan pemerintah sendiri untuk melakukan atau tidak melakukan dalam masalah tertentu, (Wahab, 2012). Aktor atau pejabat membutuhkan hukum sebagai instrument untuk melindungi hasil kesepakatan dari kebijakan yang telah diputuskan bersama sehingga pelaksanaannya dapat dipaksakan. (Wajdi dan Andryan, 2021).

Perumusan kebijakan publik memiliki berbagai model maupun teori . Teori yang digunakan dalam penelitian ini adalah teori Desain Kebijakan dari Hellen Ingram dan Anne Larsson yang menanamkan konstruksi sosial yang digunakan oleh aktor pembentuk kebijakan dalam membenarkan alasan yang dibuat oleh aktor tersebut. Teori ini dinilai relevan mengingat adanya dinamika politik dalam kebijakan penetapan Daerah Pemilihan DPR RI pada Pemilu Tahun 2024 dengan adanya alasan dari DPR agar tetap mempertahankan desain daerah pemilihan yang terdapat dalam UU No 7 Tahun 2017 yang telah dinyatakan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat. Teori ini akan mengupas bagaimana konstruksi sosial populasi sasaran yang dilakukan oleh DPR sehingga dapat membuat seolah-olah desain daerah pemilihan tersebut layak untuk mendapat digunakan kembali dalam kebijakan yang dikeluarkan oleh KPU RI dan proses ini berpengaruh kepada demokrasi di Indonesia.

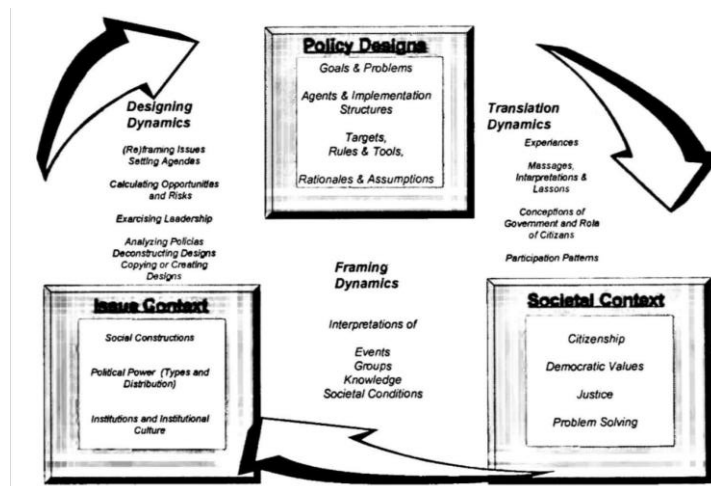
2.2.1 Konsep Desain Kebijakan dan Konstruksi Sosial

Anne Larasson Schneider dan Helen Ingram (1997) dalam studinya yang berjudul "*Policy Design for Democracy*" mengembangkan teori desain kebijakan dan konstruksi sosial dalam memahami mengapa beberapa kebijakan publik gagal dalam memenuhi tujuannya untuk memecahkan masalah publik, mendukung institusi yang demokrasi serta menghasilkan kesetaraan warga negara yang lebih baik. Untuk mencapai tujuan tersebut, teori ini berfokus pada nilai-nilai yang dibangun secara sosial pada populasi sasaran dan pengetahuan, serta dampak nilai-nilai tersebut terhadap masyarakat dan demokrasi. Dampak kepada demokrasi ini memunculkan syarat penting yang secara langsung dengan desain kebijakan. Syarat penting bagi demokrasi ini meliputi perlu ada arena terbuka untuk wacana publik dimana semua sudut pandang yang relevan dinyatakan, warga harus melihat peran mereka sebagai warga negara adalah penting karena melibatkan kewajiban serta hak dan mereka harus yakin bahwa pemerintah mempunyai kepentingan dan kapasitas untuk memecahkan masalah publik, warga harus mendukung dan terlibat secara positif dalam memproduksi tujuan bersama serta harus ada cara untuk mempertahankan pemerintah bertanggungjawab atas tindakannya (Moran, Rein & Goodin, 2016, h.218-219).

Ketika menjadi pisau analisis, perspektif desain kebijakan yang digagas oleh Anne Larasson Schneider dan Helen Ingram menawarkan kerangka kerja untuk memandu penelitian empiris yang mengintegrasikan

tiga dimensi : “Ide dan kepentingan berinteraksi dalam lingkup kelembagaan untuk menghasilkan desain kebijakan. (Fischer, Miller & Sidney, 2015, h.119).

Gambar 2. 1 Penggambaran kausal tentang bagaimana karakteristik konteks kebijakan tertanam dalam desain kebijakan yang selanjutnya berdampak pada nilai-nilai demokrasi yang memproduksi atau mengubah konteks tersebut



Sumber : Anne Larasson Schneider dan Helen Ingram dalam *Policy Design for Democracy*, 1997

Penggambaran tersebut menunjukkan sebab akibat. Desain kebijakan muncul dari konteks masalah. Konteks masalah muncul dari konteks masyarakat yang lebih luas melalui proses pembingkaihan. Konteks masyarakat mencakup aspek dunia fisik, sosial, psikologis, politik dan sejarah.

Konteks masalah adalah pemahaman yang lebih sempit dan lebih spesifik (yang dikonstruksi secara sosial) yang muncul dari konteks masyarakat. Kondisi masyarakat dikonstruksikan secara sosial menjadi

seperangkat keyakinan, persepsi dan gambaran yang dianut masyarakat dan interpretasi terhadap hidup mereka. Unsur-unsur konteks masalah yang paling bermakna dalam analisis kebijakan adalah konstruksi sosial, kekuatan politik, dan budaya kelembagaan.

Konstruksi sosial mengacu pada pembentukan dunia atau berbagai cara dalam membentuk realitas dunia. Konstruksi sosial mencerminkan cara objek menampilkan dirinya berdasarkan perbedaan dalam lingkungan sosial, struktur mental dan keadaan historis. Diantara banyak jenis konstruksi sosial, teori ini berfokus pada dua hal mendasar dalam jenis desain yang akan dihasilkan yaitu konstruksi sosial terhadap populasi sasaran potensial atau faktual dan konstruksi sosial atas pengetahuan. Konstruksi sosial populasi sasaran mengacu pada gambaran, stereotip, dan keyakinan yang memberikan identitas pada masyarakat dan menghubungkan mereka dengan orang lain sebagai kelompok sosial yang mungkin menjadi kandidat untuk menerima kebijakan yang bermanfaat atau memberatkan. Konstruksi sosial pengetahuan mengacu pada cara fakta, pengalaman, keyakinan, dan peristiwa dikonstruksi dan disertifikasi sebagai “benar”.

Unsur kedua dalam konteks masalah adalah kekuasaan. Kekuasaan dapat didefinisikan sebagai kemampuan untuk mempengaruhi pihak lain agar mengikuti kehendak pemegang kekuasaan, baik dengan sukarela atau dengan terpaksa. Kekuasaan tidak memiliki makna tunggal namun memiliki makna yang begitu luas. (Efriza, 2016, h.28). Kekuasaan sendiri memiliki tiga wajah yaitu:

- a. kekuasaan untuk membuat keputusan kebijakan dengan cara memutuskan permasalahan secara langsung. Bentuk kekuasaan ini relatif jelas bagi semua orang;
- b. kekuasaan untuk mempengaruhi melalui cara tidak langsung seperti menentukan agenda kebijakan atau membentuk aturan dan norma lembaga; dan
- c. kekuasaan dalam mempengaruhi persepsi, keinginan dan kebutuhan orang lain.

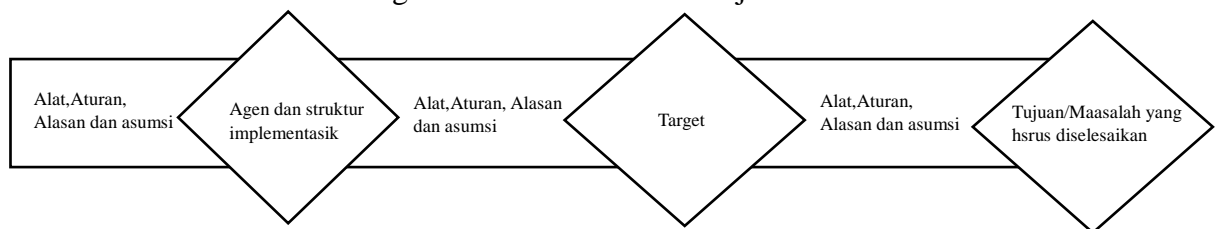
Tipe kekuasaan yang kedua dan ketiga mencakup persuasi, ideologi, dan manipulasi gambar secara halus. Kekuasaan jenis ini lebih bermasalah karena bentuk-bentuk ini mungkin tidak dikenali oleh mereka yang terkena dampak negatif dari hubungan kekuasaan. Kekuasaan menentukan Tindakan mana yang merupakan peluang politik dan mana yang merupakan resiko politik.

Budaya kelembagaan merupakan unsur terakhir dalam konteks masalah. Lembaga atau institusi pembuat kebijakan seringkali memiliki budaya khas yang mengarahkan orang-orang dalam lembaga tersebut ke arah berbagai gaya kebijakan pengambilan keputusan dan terhadap ide-ide tertentu tentang jenis perilaku apa dan apa jenis kebijakan yang sesuai..Ada dua hal yang penting dalam budaya kelembagaan yaitu pola interaksi dan komunikasi serta standar etika dan normative yang menentukan apa yang dapat diterima atau yang tidak dapat diterima.

Ketiga konteks masalah dikaitkan dengan desain kebijakan melibatkan dinamika desain yang melibatkan karakteristik kontekstual dan kemungkinan desain dengan kecerdikan manusia. Dalam proses ini ditentukan perhitungan peluang dan resiko yang dilakukan oleh pejabat terpilih, kelompok kepentingan, target potensial dan banyak pihak lainnya mempunyai pengaruh penting terhadap rancangan kebijakan.

Desain kebijakan merupakan mata rantai selanjutnya dalam penggambaran sebab akibat. Desain kebijakan yang digunakan disini dapat dilihat dalam diagram dibawah.

Gambar 2. 2 Diagram Struktur Desain Kebijakan Publik



Sumber : diterjemahkan dari studi yang dilakukan oleh Anne Larasson

Schneider dan Helen Ingram dalam *Policy Design for Democracy*, 1997

Seperti yang dijelaskan dalam gambar diatas, Schneider dan dan Ingram mengemukakan bahwa desain kebijakan tertulis seperti undang-undang, pedoman lembaga, konstitusi atau praktek implementasi hampir selalu mengandung sejumlah elemen (unsur) umum, yaitu:

- 1) Tujuan atau masalah yang harus dipecahkan

Tujuan menunjukkan apa yang ingin dicapai dalam kebijakan. Tujuan merupakan konsekuensi dan kebutuhan, keinginan manusia dalam konteks tertentu. Tujuan dibentuk dari persepsi manusia terhadap kondisi

yang ada dan diukur berdasarkan keadaan yang diinginkan. Beberapa kebijakan hanya memiliki satu tujuan yang merupakan tujuan itu sendiri sedangkan beberapa kebijakan lainnya mempunyai beberapa tujuan yang mana merupakan hubungan instrumental dengan pencapaian nilai-nilai public yang akan dianut secara luas seperti untuk melindungi kesejahteraan rakyat atau memberikan kebebasan.

Tujuan hampir selalu dinyatakan dalam istilah obyektif ataupun teknis, namun hal ini merupakan konstruksi sosial dari permasalahan yang diinginkan. Maka dari itu, pemilihan tujuan dan identifikasi permasalahan akan memberikan manfaat bagi sebagian pihak dan akan membebani sebagian pihak lainnya. Tujuan dan permasalahan dapat dibingkai secara luas sebagai kepentingan public atau dibingkai secara sempit untuk mempengaruhi kelompok-kelompok tertentu saja.

2) Populasi Sasaran

Populasi sasaran berkaitan dengan mereka yang terkena dampak langsung atau tidak langsung dalam kebijakan ini. Populasi sasaran memainkan peran penting dalam semua tujuan kebijakan dalam demokrasi. Sasaran dan pilihannya penting dalam cara masyarakat membangun peran mereka dan peran pemerintah. Sasaran dapat dipilih berdasarkan kebutuhan, prestasi kesetaraan, keadilan, kekuatan politik, kekayaan, citra, atau prinsip-prinsip lain yang menyampaikan pesan tentang nilai-nilai masyarakat dan para pemimpinnya.

Sasaran dipilih dari sekian banyak sasaran potensial yang akan memberikan pesan tentang siapa yang penting dan siapa yang tidak, siapa yang dianggap memiliki motivasi yang baik, dan siapa yang perilakunya akan merugikan masyarakat jika perilakunya tidak dikontrol dengan baik. Desain yang dibingkai akan berbeda-beda dalam hal tingkat kendali yang dimiliki populasi sasaran atas pilihan perumus kebijakan dan dalam jenis hubungan yang akan terjalin serta desain akan berbeda juga dalam jenis nilai yang dialokasikan kepada sasaran.

Cara kelompok sasaran didefinisikan dan dibedakan dari kelompok serupa lainnya dapat berdampak pada rasa keadilan dan ketidakadilan. Ketika sasaran yang karakteristik dan perilakunya secara objektif berbeda satu sama lain namun diperlakukan sangat berbeda oleh kebijakan public, maka ada indikasi ketidakadilan yang dilakukan oleh perumus kebijakan. Namun dalam beberapa hal, terdapat perbedaan dalam cara sasaran merasakan kebijakan. Hal ini terjadi karena adanya perbedaan dalam cara penerapannya.

3) Agen dan Struktur Implementasi

Agen adalah sarana untuk menyampaikan kebijakan kepada sasaran. Agen memiliki kekuasaan dan pengaruh untuk bertindak guna mencapai hasil kebijakan berdasarkan kewenangan yang mereka terima dari undang-undang atau berdasarkan arahan yang diterima dari lembaga lain. Agen menerapkan alat, aturan, dan alasan yang dikembangkan pada titik sebelumnya dalam dalam rantai kebijakan namun mereka juga dapat

menciptakan, alat, aturan, asumsi dan alasan baru dalam rantai implementasi. Hubungan antara agen dan target merupakan struktur implementasi.

Dalam kerangka desain kebijakan ini, implementasi didefinisikan sebagai nilai tambahan pada desain. Nilai tambah yang diberikan oleh agen mengacu pada bagaimana kebijaksanaan digunakan untuk mengubah, menghapus, atau menambah cetak baru logika struktural kebijakan. Setiap perubahan dalam alat, aturan, dasar pemikiran, populasi sasaran, penunjukkan lembaga, hubungan antar lembaga, dan tujuan atau masalah merupakan nilai tambah. Nilai tambah dapat mengacu pada perubahan desain yang diinginkan karena rancangan kebijakan merupakan arsitektur isi kebijakan yang diterima atau dihasilkan oleh aktor dalam sistem. Implementasi kebijakan dapat diukur dengan perbedaan antara rancangan yang diterima dan rancangan yang dihasilkan oleh aktor tertentu dalam sistem. Hal ini mencakup perubahan dalam alasan, tujuan, alat, aturan atau aspek lain dari desain.

Alokasi kebijaksanaan dalam rancangan kebijakan merupakan aspek kunci dalam struktur implementasi. Apakah nilai tambah dapat diberikan tergantung pada alokasi kebijaksanaan dalam rancangan kebijaksanaan. Alokasi kebijaksanaan bervariasi menurut lokasi kendali atas sumber daya dan aturan alokasi sumber daya.

4) Alat Kebijakan

Alat kebijakan adalah elemen dalam desain kebijakan yang menyebabkan agen atau sasaran melakukan sesuatu yang tidak dapat mereka lakukan dengan tujuan merubah perilaku untuk memecahkan masalah publik atau mencapai tujuan kebijakan. Alat kebijakan mengacu pada perangkat yang digunakan dalam memastikan perilaku yang dibutuhkan oleh kebijakan. Alat kebijakan berfokus pada bagaimana pilihan alat mencerminkan teori yang mendasari keputusan, pilihan dan tindakan individu serta penyebab dan konsekuensi dari pilihan alat kebijakan yang berbeda. Dari perspektif perilaku, pilihan alat mencerminkan asumsi dan bias tentang perilaku orang yang berbeda.

5) Aturan

Aturan merupakan aspek prosedural dalam perancangan kebijakan dan berkaitan dengan siapa yang melakukan apa, kapan, dengan sumber daya apa, kepada siapa dengan kendala apa. Aturan membatasi dan menyalurkan perilaku yang relevan dengan kebijakan untuk mencapai tujuan yang tepat sasaran. Pentingnya peraturan telah lama diakui dalam kebijakan konstitusional. Kebijakan seperti ini dianggap mendasar dan menentukan arah masa depan.

Aturan yang dimaksud dalam bingkai desain kebijakan meliputi 4 aturan-aturan yang relevan, yaitu:

- a. aturan kelayakan, menentukan siapa yang akan menjadi penerima kebijakan dan menetapkan batasan pada beberapa batasan populasi sasaran berbeda yang dibuat secara eksplisit dalam desain;

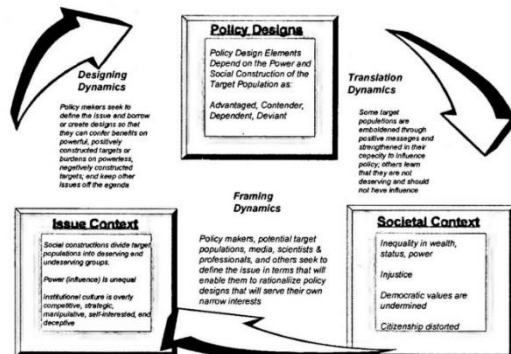
- b. aturan pengaturan waktu, menentukan kapan dan dalam urutan apa tindakan yang dilakukan oleh target dan agen akan berlangsung;
 - c. aturan batasan atau partisipasi, menunjukkan siapa yang harus dilibatkan dalam proses pengambilan keputusan yang ditetapkan oleh rancangan kebijakan;
 - d. aturan pengambilan keputusan, menentukan tingkat persetujuan dan prosedur pemungutan suara yang diperlukan untuk tindakan.
- 6) Alasan-alasan dan asumsi yang mendasari

Alasan adalah penjelasan, pembenaran, atau legitimasi terhadap rancangan itu sendiri atau bagian tertentu dari rancangan seperti pilihan populasi sasaran, alat, aturan, tujuan, atau struktur pelaksanaan. Sedangkan asumsi adalah logika mendasar yang mengikat elemen-elemen tersebut menjadi satu. Majone (1989) berargumentasi bahwa peran analisis kebijakan adalah menemukan alasan karena menemukan dan menjelaskan alasan merupakan hal mendasar dalam tujuan kebijakan. Rasionalisasi kebijakan penting untuk legitimasi. Rasionalisasi mengirimkan pesan kepada populasi sasaran dan orang lain tentang nilai-nilai masyarakat dan nilai berbagai kelompok sosial.

Dinamika penerjemahan menghubungkan karakteristik desain kebijakan dengan konteks masyarakat. Penerjemahan ini dilakukan oleh warga negara, ketika desain menyampaikan informasi dan pengalaman warga negara yang mempengaruhi perilaku, nilai-nilai, dan partisipasi.

Konteks masyarakat menjadi mata rantai selanjutnya. Hal ini mencakup dampak rancangan kebijakan pada empat hal aspek masyarakat yaitu:

- a. nilai-nilai demokrasi, karena kebijakan publik membentuk nilai-nilai warga negara dan memberikan pengaruh baik secara instrumental maupun simbolis, maka kebijakan harus dinilai berdasarkan apakah kebijakan tersebut mendorong atau menghambat nilai-nilai demokrasi;
- b. keadilan, berarti suatu masyarakat dimana setiap orang diperlakukan sama dan penuh rasa hormat;
- c. penyelesaian masalah, kebijakan publik harus efektif dan efisien dalam memecahkan masalah kolektif yang difahami lebih luas sebagai “tidak menyia-nyiakan sumber daya manusia atau alam”.
- d. kewarganegaraan, berkaitan dengan apakah kebijakan akan menyelesaikan permasalahan yang menjadi tujuan kebijakan tersebut.



2.2.2 Konstruksi Sosial Populasi Sasaran

Gambar 2. 3 Sistem Pengambilan Kebijakan yang Degeneratif

Sumber : Anne Larasson Schneider dan Helen Ingram dalam *Policy*

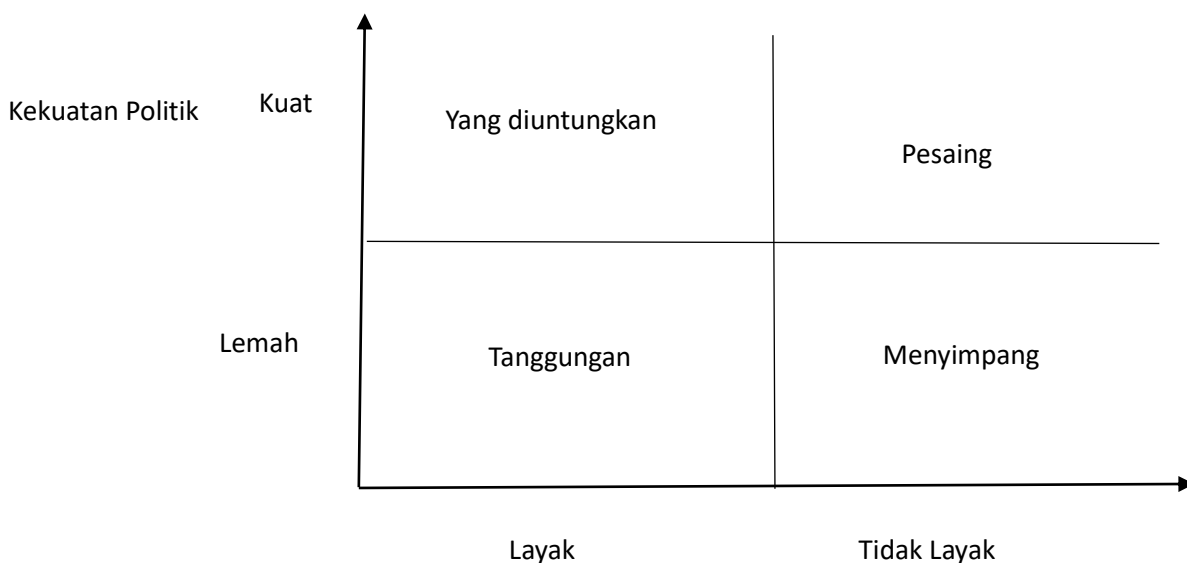
Design for Democracy, 1997

Konstruksi sosial populasi sasaran berinteraksi dengan kekuatan politik kelompok sasaran untuk menetapkan agenda politik, memfokuskan topik perdebatan dan menentukan karakteristik rancangan kebijakan. Konstruksi sosial populasi sasaran terdapat dalam sistem pengambilan kebijakan yang degeneratif karena hasilnya adalah untuk melestarikan dan memperburuk perpecahan diantara warga dengan terus memberi perlakuan yang berbeda di tangan pemerintah. Konsekuensinya, adalah pada sebuah demokrasi yang mengemban cita-cita perlindungan dan perlakuan hukum yang sama di bawah hukum, sedangkan perlakuan sebenarnya oleh kebijakan adalah tidak adil dan tidak merata.

1) Konteks Masalah

Dalam budaya kelembagaan yang mengalami degeneratif, berbagai individu menggunakan isu-isu untuk memajukan tujuan mereka tanpa mempertimbangkan manfaat sebenarnya dari isu itu sendiri. Budaya kelembagaan yang degeneratif berisi kelompok “dalam” dan kelompok “luar” yang berupaya membingkai permasalahan sedemikian rupa sehingga bisa mengklaim dirinya sendiri. Hal yang paling khas dalam pembuatan kebijakan degeneratif selain budaya kelembagaan adalah konstruksi sosial dari populasi sasaran potensial dan cara konstruksi sosial berinteraksi dengan kekuasaan untuk menciptakan peluang atau resiko bagi para pembuat kebijakan. Proses konstruksi sosial merupakan proses dimana nilai-nilai dan makna menjadi terikat pada peristiwa, orang, pola tindakan atau fenomena lainnya yang memungkinkan penafsiran dan memberikan alasan untuk bertindak. Konstruksi menjadi pusat strategi pejabat publik dimana mereka diharapkan untuk memperhatikan publik.

Gambar 2. 4 Matriks Populasi Sasaran

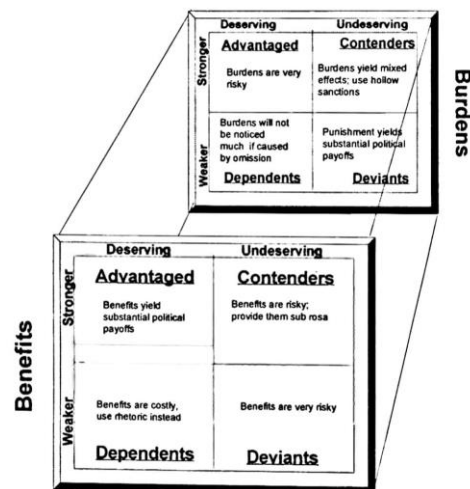


Konstruksi Sosial

Sumber : Anne Larasson Schneider dan Helen Ingram dalam *Policy Design for Democracy*, 1997

Populasi sasaran diklasifikasikan dalam dua dimensi yaitu konstruksi sosial dan kekuasaan yang digambarkan dalam matriks 2 x 2 yang menghasilkan empat kategori populasi sasaran yaitu

- a. diuntungkan, kelompok ini memiliki jumlah kekuasaan yang relatif tinggi dan berkonstruktif positif;
 - b. pesaing, memiliki kekuasaan yang relatif tinggi namun berkonstruksi negatif ;
 - c. tanggungan, memiliki kekuasaan yang relatif tinggi namun berkonstruksi negatif; dan
 - d. menyimpang. memiliki kekuasaan yang relatif rendah dan berkonstruksi negatif.
- 2) Dinamika Perancangan dan Pembangkaian (Perhitungan Peluang dan Resiko Politik)



Gambar 2. 5 Peluang dan Resiko Politik

Sumber : Anne Larasson Schneider dan Helen Ingram dalam *Policy*

Design for Democracy, 1997

Perhitungan dan resiko politik digambarkan dalam distribusi manfaat dan beban yang didapat dari populasi sasaran tersebut. Dalam gambar tersebut terlihat bahwa hanya ada dua segmen kotak kebijakan yang menawarkan peluang politik yang jelas. Peluang pertama memberikan manfaat bagi kelompok yang kuat dan peluang kedua memberikan beban yang tidak berdaya.

3) Desain Kebijakan

Pada desain kebijakan degeneratif cenderung menghasilkan desain dengan pola alat, aturan, dasar alasan, dan struktur implementasi yang bervariasi secara sistematis sesuai dengan klasifikasi populasi sasaran.

Tabel 2. 1 Tabel Perbedaan Desain kebijakan dalam Sistem

Degeneratif

	Diuntungkan	Pesaing	Tanggung	Menyimpang
Alat				
Memberikan manfaat	Campuran tidak dapat diprediksi	Subsidi peningkatan kapasitas hak Informasi gratis Program penjangkauan	Otoritas subsidi yang teruji Pendapatannya Persuasi Infomasi gratis yang harus dibuat oleh klien kelayakan	Otoritas dengan ancaman hukuman
Menyampaikan beban	Pilih satu kelompok berat yang akan dikenakan sanksi	Pengaturan diri dan pembelajaran bujukan (positif) Standar biaya (terkadang sanksi)	Otoritas, Sanksi	Sanksi, pemaksaan dan kematian
Aturan				
Memberikan manfaat	Didelegasikan ke lembaga tingkat	Inklusif	Eksklusif	Eksklusif

	yang lembaga rendah			
Menyampaikan beban	Didelegasikan ke lembaga tingkat yang lebih rendah	Tetapkan tenggat waktu jauh di masadepan	Wajib evaluasi persyaratan kelayakan yang ketat dan kompleks	Memerlukan evaluasi persyaratan kelayakan yang ketat dan kompleks
Struktur Implementasi				
Memberikan manfaat	Undang-undang yang kuat dengan alasan yang tidak jelas. Apabila terjadi kelebihan permintaan, lembaga atau sasaran akan diberikan keleluasaan untuk menentukan aturan	Terdesentralisasi dengan kebijaksanaan lembaga atas sebagian besar elemen	Terdesentralisasi untuk rancangan program, namun peraturan kelayakan khusus diamanatkan pada tingkat yang lebih tinggi. Pengawasan yang kuat Agensi “creaming” dan	Terdesentralisasi untuk desain program undang-undang mungkin memberikan aturan kelayakan tertentu Intervensi legislatif sering terjadi Agensi pelebelan ulang.

	kelayakan.		“relabeling”	
Menyampaikan beban	Model pembangunan consensus dengan periode “pelunakan” yang panjang diikuti dengan desain Wilsonian. Intervensi legislatif sering dibuat untuk membuat pengecualian.	Undang-undang kuat yang ditarik secara sempit dengan perbedaan yang sangat jelas diantara sekelompok sasaran yang memilih beberapa untuk peraturan yang ketat.	Desentralisasi dengan kebijaksanaan lembaga sering kali disertai dengan pelabelan ulang lembaga atau pembatasan untuk meminimalkan dampak buruk.	Statuta yang kuat. Dalam situasi kelebihan permintaan, lembaga memiliki keleluasaan untuk menetapkan prioritas diantara target yang berbeda.
Alasan				
Memberikan manfaat	Disengaja diperlukan untuk mencapai tujuan ekonomi atau pertahanan	Kepentingan Nasional yang penting terpenuhi, seperti pertahanan nasional atau daya saing	Keadilan : Persamaan kesempatan, kebutuhan keadilan	Keadilan : kesetaraan hak, keadilan

		ekonomi Cara yang efisien/efektif untuk mencapai tujuan		
Menyampaikan beban	Berlebihan : Koreksi atas keserakahan mereka, negara tersebut “belum siap” untuk menerima perlakuan yang lebih baik. Mereka telah melakukan kesalahan dalam strategi politik mereka.	Mereka harus berkorban demi kebaikan ekonomi negara atau kebutuhan pertahanan. Bebannya adalah kepentingan mereka sendiri dalam jangka panjang.	Ketaatan pada prinsip universalistis sayangnya merugikan mereka. Prioritas lain harus dipenuhi sehingga sumber daya yang ada tidak mencukupi untuk semua orang. Aturan ditujukan untuk “kebaikan mereka sendiri”.	Mereka pantas dihukum : masyarakat harus dilindungi dari hal tersebut

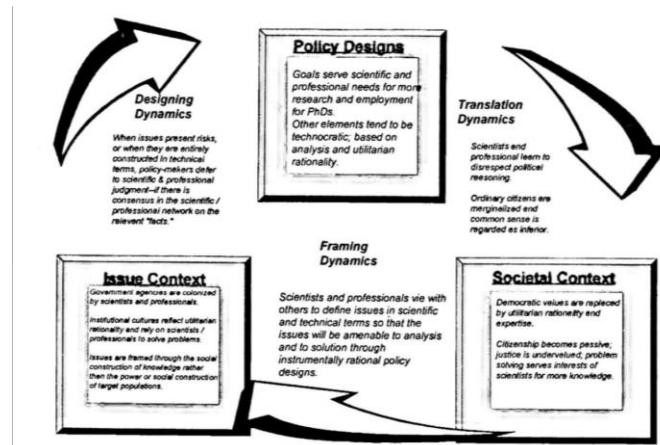
Sumber : Anne Larasson Schneider dan Helen Ingram dalam *Policy Design for Democracy*, 1997

4) Dinamika Penerjemahan

Elemen desain kebijakan menyampaikan pesan kepada masyarakat sasaran yang memberikan informasi tentang status mereka sebagai warga negara. Warga negara menemukan dan menginternalisasikan pesan tidak hanya melalui observasi politik atau liputan media, namun juga melalui pengalaman langsung dan pribadi mereka dengan kebijakan publik. Setiap populasi sasaran mendapatkan penerjemahan yang berbeda.

- a. kelompok yang diuntungkan mempunyai orientasi positif terhadap kebijakan dan politik, selama pemerintah terus bersikap baik;
- b. pesan yang diberikan kepada pesaing adalah bahwa mereka berkuasa namun mereka akan diperlakukan dengan penuh kecurigaan;
- c. pesan yang diberikan kepada tanggungan adalah bahwa mereka tidak berdaya dan membutuhkan; dan
- d. pesan yang diberikan kepada menyimpang adalah bahwa mereka akan merasa lebih sulit untuk berorganisasi dan memobilisasi demi melindungi kepentingan mereka.

2.2.3 Konstruksi Sosial Pengetahuan



Gambar 2. 6 Sistem Pengambilan Kebijakan yang Ilmiah dan Profesional

Sumber : Anne Larasson Schneider dan Helen Ingram dalam *Policy Design for Democracy*, 1997

1) Konteks Masalah

Dimensi kelembagaan dalam isu ini adalah dimensi dimana ilmu pengetahuan memainkan peran besar. Ada kedekatan alami ilmu pengetahuan dan professional dalam lembaga karena nilai-nilai bersama termasuk kepercayaan pada spesialisasi, pembagian kerja, alasan obyektif dan pekerjaan dasar kualifikasi

Hal kedua dalam konteks masalah dicirikan oleh konstruksi sosial ilmiah atas fakta dan institusi yang telah dikolonisasi oleh para ilmunan dan professional yang memiliki pendekatan ilmiah yang sama terhadap pengetahuan.

2) Dinamika Perancangan

Dinamika perancangan didorong oleh resiko dan manfaat yang dirasakan oleh para pemimpin politik dan sejauh mana ilmu pengetahuan menawarkan tingkat keselamatan dan keamanan dalam situasi yang berbahaya secara politik. Luasnya kesatuan ilmiah dan professional mempengaruhi perhitungan resiko dan peluang oleh pembuat kebijakan.

3) Unsur desain Ilmiah/professional

- a. ketika ilmu pengetahuan dan profesionalisme mendominasi, tujuan-tujuan bersifat utilitarian dan tidak ada perbedaan apa yang baik bagi pengetahuan dan kelompok professional dan apa yang bermanfaat bagi public;
- b. ketika ilmu pengetahuan dan profesionalisme mendominasi, maka jenis target yang diidentifikasi adalah para ilmuan dan professional
- c. metode ilmiah membiaskan para ilmuan dan professional terhadap struktur implementasi;
- d. para ilmuan dan professional tidak bergantung pada agen manusia untuk memecahkan masalah;
- e. para ilmuan dan professional menginginkan alat kebijakan berdasarkan nalar ilmiah dan teknologi;
- f. aturan memperkuat penggunaan metodologi dan pengetahuan disiplin ilmu;

g. rancangan ilmiah dan professional unggul dalam dalam hal logika yang kredibel untuk membuat alasan.

4) Dinamika terjemahan

Ideologi pengetahuan adalah bahwa partisipasi dalam politik harus berpengetahuan dan para ahli berpengetahuan sedangkan orang awam tidak. Masyarakat awam tidak mengharapkan pembuatan kebijakan masuk akal dalam kehidupan sehari-hari.

2.3 Penelitian Terdahulu

Analisis dalam penelitian ini merupakan perkembangan dari penelitian-penelitian terdahulu. Penelitian terdahulu yang dijadikan bahan kajian tidak terlepas dari topik penetapan daerah pemilihan yang terdapat pada UU No 7 Tahun 2017, dengan penelitian terdahulu sebagai berikut:

Tabel 2. 2 Penelitian terdahulu

Judul Penelitian	Isi Penelitian	Persamaan	Perbedaan
“Dualisme Kewenangan Pembentukan Daerah Pemilihan terhadap Prinsip Proporsionalitas dalam Pemilihan Umum Legislatif Tahun 2019” (Bimo Fajar Hanotora dan Zainal Arifin Mochtar,	Penelitian ini difokuskan pengaruh sifat kelembagaan dari lembaga penyusunan daerah pemilihan, spesifiknya pembentuk undang-undang dalam	Persamaannya adalah ada analisis tentang pengaruh sifat kelembagaan yaitu dari pembentuk undang-undang terhadap penyusunan Daerah	Perbedaannya dari ruang lingkup daerah pemilihan dan studi atau pendekatan yang digunakan.

2020)	penyusunan Daerah Pemilihan DPR dan DPRD Provinsi dan KPU dalam penyusunan Dapil Anggota DPRD Kabupaten/Kota, terhadap proporsionalitas susunan dapil yang dibentuk.	Pemilihan	
“Pengaturan Hukum Daerah Pemilihan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia”(Marcellino Hariadi Nugroho, 2023)	Fokus Penelitian ini adalah pada perbandingan pengaturan Dapil di Indonesia dan Brasil serta menganalisis prinsip kesetaraan nilai suara, proporsionalitas, dan integritas wilayah pada penyusunan Dapil.	Persamaanya adalah fokus pembahasannya membahas Daerah Pemilihan DPR RI Pada Pemilihan Umum Tahun 2024	Perbedaannya dari sudut pandang atau pendekatan serta jenis penelitian.
“Dampak Putusan MK Nomor 80/PUU-XX/2022 terhadap Kewenangan Komisi	Fokus dari penelitian ini adalah menganalisis	Persamaanya membahas dinamika kewenangan	Perbedaannya dilihat dari teori dan ruang lingkup

Pemilihan Umum dalam Penataan Daerah Pemilihan”(Aryo Wasisto dan Achmadudin Rajab, 2023)	dinamika kewenangan pengaturan dapil, dampak putusan MK, dan pilihan tindaklanjutnya oleh KPU.	pengaturan Daerah Pemilihan.	penelitian.
--	--	------------------------------	-------------

2.4 Kerangka Berpikir

Kerangka berpikir secara sederhana merupakan alur pemikiran peneliti sebagai landasan untuk memperkuat titik fokus yang menjadi latar belakang dari penelitian ini. Tujuan dari kerangka berpikir sendiri adalah agar suatu penelitian terbentuk dengan jelas dan dapat diterima dengan akal. Penelitian kualitatif membutuhkan landasan yang mendasari penelitian agar lebih terarah. Oleh karena itu, kerangka berpikir ini dapat mengembangkan dan menjelaskan konteks dan konsep penelitian lebih lanjut. Penjelasan yang disusun akan menghubungkan antara masalah dan teori yang diangkat dalam penelitian ini. Kerangka berpikir seperti yang telah dijelaskan di atas akan diterapkan dalam kerangka konseptual sesuai dengan penelitian yang akan diteliti yaitu “Desain Kebijakan Penetapan Daerah Pemilihan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia pada Pemilu Tahun 2024”.

Kebijakan publik adalah mekanisme yang melaluinya nilai-nilai dialokasikan secara otoritatif kepada masyarakat. Konsep yang digunakan dalam penelitian ini adalah bahwa kebijakan publik dikonstruksi secara sosial yang tertanam dalam desain, Konstruksi sosial mengacu pada pembentukan dunia atau

dalam membentuk realitas dunia. Konstruksi sosial disini terdiri dari konstruksi sosial populasi sasaran dan pengetahuan. Desain kebijakan mengacu pada isi atau substansi, arsitektur, wacana, dan estetika kebijakan public baik dalam bentuk instrumental maupun simbolis. Elemen atau unsur dari kebijakan penetapan daerah pemilihan DPR RI pada Pemilihan umum tahun 2024 yang ingin peneliti lihat terdiri dari 6 elemen yaitu tujuan, populasi sasaran, agen dan struktur implementasi, alat kebijakan, aturan, serta alat dan asumsi.

Gambar 2. 7 Kerangka Berfikir

