AHKAM
Jurnal Hukum Islam dan Humaniora

p-ISSN : 2964-6332
e-ISSN : 2964-6340

Terindeks : Google Scholar, dan Base.

https://doi.org/10.58578/ahkam.v1i1

# REDISTRICTING DAN POLARISASI PARTAI DI DEWAN PERWAKILAN RAKYAT AMERIKA SERIKAT

Mariana
UIN Sunan Gunung Djati Bandung
anajepang07121997@gmail.com

## Abstract

*The increasing level of party polarization observed in contemporary Congress has been attributed to a variety of factors. One of the more commonly recurring themes among congressional political observers is that the changes in district boundaries resulting from the redistricting process are the root cause. Using a new data set connecting congressional districts from 1962 to 2002, we offer hands-on testing of these claims. Our results show that despite an overall trend of increased polarization, districts that have undergone significant changes as a result of redistricting are becoming more polarized. Although the effect is relatively simple, it suggests that redistricting is one among other factors that generates party polarization in the House and may help explain the increasing level of polarization in the House relative to the Senate.*

***Keywords***: *Redistricting; US Representatives; Political Polarization; Political Ideology*

**Abstrak:** Meningkatnya tingkat polarisasi partai yang diamati dalam Kongres kontemporer telah dikaitkan dengan berbagai faktor. Salah satu tema yang lebih umum berulang di kalangan pengamat politik kongres adalah bahwa perubahan batas-batas distrik yang dihasilkan dari proses redistricting adalah akar penyebabnya. Menggunakan kumpulan data baru yang menghubungkan distrik kongres dari tahun 1962 hingga 2002, kami menawarkan pengujian langsung atas klaim ini. Hasil penelitian kami menunjukkan bahwa meskipun ada tren peningkatan polarisasi secara keseluruhan, distrik yang telah mengalami perubahan signifikan sebagai akibat dari redistricting menjadi lebih terpolarisasi. Meskipun efeknya relatif sederhana, ini menunjukkan bahwa redistricting adalah satu di antara faktor-faktor lain yang menghasilkan polarisasi partai di DPR dan dapat membantu menjelaskan meningkatnya tingkat polarisasi di DPR relatif terhadap Senat.

**Kata Kunci**: Redistricting; Perwakilan Rakyat AS; Polarisasi Politik; Ideologi Politik


AHKAM is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International License

## PENDAHULUAN

Fakta bahwa polarisasi dalam Kongres telah meningkat sejak 1970-an dan telah didokumentasikan dengan baik. Meskipun pola polarisasi tidak diperdebatkan, ada beberapa penjelasan untuk faktor-faktor yang mendasari yang berkontribusi terhadap pergeseran yang diamati baik di dalam maupun di antara para pihak. Penjelasan ini menampilkan dua tema utama yang pertama berpusat pada perubahan tingkat elit, yang kedua berfokus pada perubahan yang didorong oleh kekuatan pada tingkat electoral. Yang menonjol dalam literatur yang menjelaskan polarisasi sebagai fungsi perilaku tingkat elit adalah karya-karya yang menunjukkan bahwa prosedur internal dan manipulasi partai dalam Kongres telah menimbulkan peningkatan tingkat pemungutan suara partai. Demikian pula, seperti yang ditunjukkan (Roberts & Smith, 2003), meskipun tersirat dalam banyak literatur kongres baru-baru ini, tampaknya perubahan sifat agenda legislatif dan strategi para pemimpin partai telah mendorong peningkatan keberpihakan di Kongres. Pada perubahan di tingkat pemilihan, sejumlah penelitian terbaru telah memeriksa dalam pertemuan partisan distrik dan afiliasi partai anggota Kongres misalnya, (Erikson & Wright, 1980; Jacobson, 2005). Selain itu, Collie dan Mason (2000) mengemukakan bahwa perubahan marjinal dalam basis elektoral dapat memiliki efek dramatis pada representasi sebagai akibat dari fenomena distrik beranggotakan tunggal. Baru-baru ini, (Theriault, 2006) menggunakan skor DW-NOMINATE untuk mencocokkan ideologi anggota Kongres oleh Kongres di era pascaperang dan menemukan bahwa anggota yang berkelanjutan lebih terpolarisasi, sedangkan secara bersamaan, anggota yang lebih moderat digantikan oleh perwakilan yang lebih baru dan lebih ekstrem. Salah satu tes paling langsung tentang sifat perubahan kompossi distrik pada polarisasi adalah dari (Stonecash, n.d.). Mereka mengemukakan bahwa perubahan di tingkat kabupaten dapat secara langsung dikaitkan dengan polarisasi, yang mereka ukur menggunakan skor ADA. Inti dari argumen mereka adalah bahwa distrik Republik dan Demokrat telah menjadi lebih homogen sejak 1960-an. Meskipun basis Republik telah bergeser dari waktu ke waktu dari Utara dan Midwest ke Selatan dan Barat Daya, basis ini telah menjadi sangat Putih, pinggiran kota, dan makmur. Bersamaan dengan itu, pendukung Demokrat terkuat, sebelumnya dari konservatif, pedesaan Selatan, sekarang sebagian besar berasal dari daerah perkotaan di Timur Laut dan Midwest. Daerah perkotaan ini terdiri dari sebagian besar konstituen minoritas. Karena, seperti yang penulis katakan, catatan pemungutan suara sebagian merupakan cerminan dari konstituensi

legislator, kita harus berharap untuk melihat peningkatan polarisasi di Kongres karena perbedaan antara distrik Republik dan Demokrat menjadi lebih berbeda.

Selanjutnya faktor-faktor apa yang menjelaskan tingginya tingkat polarisasi partai dalam Kongres kontemporer? Berdasarkan catatan jurnalistik mengatakan bahwa gerrymandering adalah penyebab utama perpecahan antara pihak-pihak di DPR AS karena membuat anggota aman dari tantangan antarpartai dan memungkinkan mereka untuk lebih memperhatikan konstituensi utama mereka. Di wajahnya, argumen ini memiliki daya tarik tertentu. Distrik kongres jelas menjadi kurang kompetitif dalam beberapa tahun terakhir. Selain itu, scientist politik telah menunjukkan bahwa perubahan karakteristik konstituensi telah berkontribusi pada polarisasi. Namun agar penjelasan polarisasi ini berhasil, kedua observa- tions ini harus dikaitkan secara sistematis dengan polarisasi partai. Selain itu, karena polarisasi telah meningkat tidak hanya di DPR tetapi juga di Senat dan di seluruh sistem politik Amerika, tampaknya tidak masuk akal untuk menyematkan semua polarisasi yang kita amati secara eksklusif pada redistricting. Dalam artikel ini, kami menilai sejauh mana redistriksi kongres berdampak pada polarisasi partai di DPR AS. Ini adalah pertanyaan penting karena ketika distrik menjadi lebih terpolarisasi dan kemungkinan mengalahkan petahana mendekati nol, ada konsekuensi serius dalam hal demokrasi dan representasi. Dalam membahas potensi sebab dan akibat polarisasi, Mann dan Ornstein (2006) con- tend dalam buku baru mereka tentang kegagalan Kongres modern yang Meningkatnya segregasi geografis pemilih dan gelombang redistriksi ramah petahana berturut-turut telah berkontribusi pada perkembangan ini dengan membantu mengurangi jumlah kursi DPR yang kompetitif menjadi beberapa lusin. Dengan mayoritas kursi DPR yang aman untuk satu partai atau yang lain, anggota baru dan yang kembali secara alami paling reflektif dan responsif terhadap konstituensi utama mereka, satu-satunya lokus realistis oposisi poten- tial, yang biasanya didominasi oleh mereka yang berada di ekstrem ideologis. Fenomena ini cenderung menggerakkan Demokrat di DPR kiri dan Republik, kanan.

Ketika legislator bergerak ke kiri dan ke kanan, mereka mungkin lebih menekankan pada isu-isu hot-button seperti pembakaran bendera, pernikahan gay, dan penelitian sel punca dan gagal menyelesaikan masalah yang berkaitan dengan kenaikan biaya perawatan kesehatan dan solvabilitas jaminan sosial. Dengan demikian, untuk memverifikasi keakuratan klaim bahwa redistricting memang berkontribusi pada polarisasi, bahkan pada margin, kita harus mengeksplorasi topik ini secara sistematis. Meskipun gagasan bahwa

redistricting berkontribusi pada polarisasi bukanlah hal baru, satu kesulitan dalam menghubungkan pergeseran batas distrik dengan perilaku anggota terletak pada pengukuran sejauh mana perubahan distrik. Sederhananya, mendeklarasikan dis- trict "redistricted" setelah setiap putaran redistricting mungkin tidak cukup membatasi tingkat perubahan yang sebenarnya dalam konstituensi anggota. Kami berangkat dari pendekatan yang telah diambil orang lain dengan menghubungkan distrik dari waktu ke waktu (dari tahun 1960-an hingga putaran terakhir redistricting pada tahun 2002), memungkinkan kita untuk secara lebih eksplisit mengevaluasi sejauh mana batas-batas distrik diubah. Temuan menunjukkan bahwa ketika kabupaten mengalami perubahan signifikan, ada peningkatan polarisasi yang sederhana namun masih signifikan. Selain itu, perubahan signif icant pada batas-batas kabupaten mempengaruhi polarisasi tidak hanya pada saat redistricting. Pilihan pembuat peta juga bergema dari waktu ke waktu.

Dengan demikian, meskipun dampak redistricting pada polarisasi sederhana, tampaknya itu adalah metode di mana elit politik, ketika mereka mencari keuntungan dan keamanan partisan, berkontribusi pada polarisasi di atas dan di luar apa yang terjadi secara independen dalam sistem politik. Sejauh DPR telah lebih terpolarisasi daripada Senat selama beberapa dekade terakhir, redistricting dapat memberikan satu penjelasan. Tentu saja, penjelasan dan analisis tambahan diperlukan untuk menjelaskan secara lebih luas akar penyebab polarisasi dalam politik Amerika. Pada bagian selanjutnya, kita menyentuh literature pada polarisasi partai, menarik perhatian khusus pada eksplanations untuk keberadaan dan variasinya. Penulis kemudian meninjau literatur redistricting dan implikasi yang mungkin ditawarkannya untuk studi polarisasi kami. Bagian ketiga menetapkan beberapa harapan teoretis yang berhubungan dengan hubungan antara redistricting dan polarisasi. Selanjutnya, penulis menjelaskan dan mengidentifikasi kondisi yang diperlukan yang harus dipenuhi agar polarisasi dikaitkan dengan redistricting.

## METODE

Untuk menjawab pertanyaan penelitian sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, penelitian akan menggunakan metode kajian hukum campuran atau dikenal juga dengan sosio-legal, yaitu kombinasi pendekatan doktrinal atau normatif dengan pendekatan hukum empiris. Dalam metode sosio-legal, seorang peneliti dapat melihat prinsip-prinsip hukum, teori hukum, dan pembentukan prinsip-prinsip hukum baru dalam praktiknya. Pada objek

yang sama kita juga akan melakukan pendekatan normatif empiris, pada dasarnya pernyataan ini merupakan kombinasi dari pendekatan hukum normatif dengan penambahan berbagai elemen empiris. Metode penelitian normatif-empiris akan berfokus pada implementasi (fakta) ketentuan hukum normatif (hukum) pada setiap peristiwa hukum tertentu yang terjadi di masyarakat.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### Redistricting dan Polarisasi Kongres

Meskipun banyak pakar dan halaman editorial telah mengklaim bahwa redistricting mendorong polarisasi kongres, sebagian besar literatur akademik menunjukkan sebaliknya. Misalnya, Abramowitz, Alexander, dan Gunning (2006) berpendapat bahwa redistricting tidak terkait dengan menurunnya jumlah kursi DPR yang kompetitif. Oleh karena itu, mereka berpendapat bahwa redistricting tidak dapat berkontribusi pada polarisasi. Mereka mendasarkan kesimpulan ini pada kegagalan untuk mengungkap perubahan dalam keberpihakan distrik segera setelah redistricting. Demikian pula, Mann (2007) dan McCarty, Poole, dan Rosenthal (2006a) memandang kontribusi gerrymandering paling marjinal. Dalam karya lain, McCarty et al. (2006b) berpendapat bahwa tidak jelas bagaimana redistricting dan polarisasi dapat dikaitkan. Lebih khusus lagi, mereka mengklaim, "Sebagai polarisasi dan keberpihakan telah meningkat dalam pemilihan, akan mengejutkan jika petahanan kongres tidak lebih aman, terlepas dari bagaimana distrik mereka ditarik.

Selain itu, fakta bahwa Senat telah terpolarisasi tingkat DPR tampaknya menunjukkan bahwa redistricting bukanlah penyebab polarisasi mengingat batas-batas Senat tidak berubah. Mereka mengaitkan peningkatan polarisasi dengan peningkatan ketimpangan pendapatan. Meskipun banyak teori telah ditawarkan untuk menjelaskan polarisasi, tujuan kami bukanlah untuk memajukan satu teori atau yang lain mengapa polarisasi partai sedang meningkat di Amerika Serikat. Sebaliknya, kami tertarik pada apakah polarization meningkat, di atas dan di luar tingkat yang mendasarinya, karena praktik redistricting untuk kursi di DPR AS. Meskipun penelitian sebelumnya telah gagal menemukan hubungan antara redistricting dan polarisasi, literatur yang ada memberikan dasar yang masuk akal untuk membangun eksepsi hubungan semacam itu. Karena distrik telah dihuni oleh partisan yang lebih ekstrem, anggota lebih mampu untuk beralih dari sikap moderat ke posisi yang lebih ekstrem (yang mungkin muncul sebagai polarisasi secara

agregat). Dugaan ini dibuktikan dengan bukti anekdotal dan studi yang telah menghubungkan perubahan tingkat kabupaten dengan perilaku anggota. Misalnya, beasiswa sebelumnya telah menunjukkan bahwa anggota Kongres akan mengubah pola pemungutan suara mereka dengan cara yang dapat diprediksi sebagai tanggapan terhadap perubahan batas distrik (Boatright, n.d.; Glazer et al., 1987; Stratmann, 2000). Menggunakan desain penelitian serupa dengan ukuran perilaku various (skor koalisi konservatif, skor ADA, dan DW-NOMINATE), mereka semua menyimpulkan bahwa ketika sebuah distrik menjadi lebih liberal atau konservatif, begitu pula perwakilannya. Dengan demikian, anggota tampak responsif terhadap perubahan di distrik mereka.

**Redistricting, Penggantian, dan Polarisasi**

Penelitian sebelumnya sebagian besar berfokus pada pertanyaan polarisasi secara agregat daripada berfokus pada perubahan di masing-masing distrik. Penelitian ini telah menunjukkan bahwa pemilih menjadi lebih terpolarisasi sejak 1960-an dan bahwa polarisasi di Kongres juga meningkat. Hanya sedikit yang akan mempertanyakan bahwa legislator menanggapi pemilih yang terpolarisasi pada kenyataannya, ini adalah mekanisme kausal yang mendasari dalam sebagian besar pekerjaan yang memeriksa penjelasan untuk polarisasi. Misalnya, pemilih menjadi lebih terpolarisasi karena meningkatnya ketimpangan pendapatan, pergeseran pattern imigrasi, dan/atau penyelarasan kembali partisan. Namun, dengan menggambar districts kongres dengan cara-cara kreatif, pembuat peta dapat mengeksploitasi polarisasi yang mendasarinya, yang selanjutnya berkontribusi pada perilaku legislatif yang terpolarisasi. Kami percaya bahwa apa yang dilakukan redistricting adalah memberi para pihak kesempatan untuk membentuk kembali preferensi distrik untuk mendapatkan keuntungan partisan di atas dan di luar tren nasional atau seluruh negara bagian, sehingga berkontribusi pada polarisasi di margin. Kemungkinan ini ditunjukkan dengan baik dalam literatur redistricting yang memaki "bias," yang mengacu pada kemampuan partai untuk meningkatkan pangsa kursi mereka relatif terhadap persentase pemungutan suara di seluruh negara bagian melalui gambar batas distrik yang terampil (Jacobson, 2005).

Untuk lebih jelasnya, kami tidak menyarankan bahwa redistricting adalah satu-satunya faktor yang berkontribusi terhadap polarisasi di Kongres atau bahkan yang dominan. Jika ini benar, kita mungkin tidak akan melihat tren polarisasi di Senat, titik di

mana kita akan kembali nanti. Untuk menunjukkan bahwa redistricting secara kausal terkait dengan polarisasi, kita harus menunjukkan bahwa distrik-distriklah yang telah digambar ulang secara signifikan yang menjadi yang paling terpolarisasi. Mengingat bahwa ada sedikit bukti polarisasi pada tahun 1960-an, tampaknya masuk akal bahwa semakin banyak distrik yang diubah, semakin besar peluang untuk mengeksploitasi tingkat polarisasi yang mendasarinya yang sudah ada. Pada saat yang sama, kami mengakui bahwa pembuat peta dapat membuat perubahan substansial yang menghasilkan sedikit atau tidak ada polarisasi. Jika memang demikian, analisis empirikal kami tidak akan menunjukkan perbedaan antara distrik yang cukup berubah dan yang digambar ulang secara signifikan. Dalam sisa artikel, kami menunjukkan bahwa beberapa (tetapi tidak semua) distrik telah menjadi lebih terpolarisasi dalam 30 hingga 40 tahun terakhir, titik yang sering diabaikan dalam pejantan agregat polarisasi, dan bahwa perubahan batas distrik terkait dengan peningkatan tersebut. Penting untuk memperjelas beberapa harapan teoretis mengenai cara-cara berbeda di mana redistricting dapat berkontribusi pada polarisasi. Misalnya, jika pembuat peta yang bertanggung jawab untuk menggambar batas-batas distrik baru menciptakan kursi Demokrat atau Republik yang kuat untuk legislator petahanan, maka ini meningkatkan kemungkinan bahwa anggota akan dapat lebih mudah mendukung agenda partisan yang kuat, justru karena partisanship distrik dan tujuan partai lebih mungkin bertepatan. Pengundian jenis kursi ini dapat terjadi baik melalui rencana klasik "protektion" petahanan, di mana petahanan dari kedua partai menerima wilayah tambahan yang berisi pemilih yang cenderung mendukung mereka, atau melalui rencana dengan keuntungan partisan sebagai tujuannya. Dalam contoh terakhir, rencana distrik dapat "mengemas" pemilih dari partai oposisi ke dalam distrik sesedikit mungkin, membuat mereka lebih tidak biasa dari distrik secara umum. Secara bersamaan, rencana tersebut dapat berusaha untuk memperkuat petahanan tertentu dari partai yang bertanggung jawab atas rencana tersebut. Hal ini membuat distrik yang lebih cenderung menghasilkan perwakilan moderat kurang mungkin (Stratmann, 2000).

Dengan demikian, perdebatan kami bahwa rencana redistricting, sebagian besar, menciptakan distrik yang lebih ekstrem dibandingkan dengan kursi yang ditarik sebelumnya. Sejauh ini benar, redistricting harus mengarah pada perilaku yang lebih partisan. Tentu saja tidak setiap strategi redistricting yang mungkin mengarah begitu jelas ke polarisasi yang lebih besar. Taktik yang berbeda dari yang baru saja dijelaskan adalah "cracking," di mana partisan perencana dan oposisi tersebar di sejumlah distrik, dengan

keseimbangan partisan condong ke arah yang pertama. Sebagian besar strategi, bagaimanapun, mengarah ke arah menciptakan distrik yang lebih ekstrem, dan akun substantif dari strategi distrik selama pasca-Baker v. Periode Carr (1962) menunjukkan bahwa strategi tersebut paling sering dipilih oleh perencana. Selain itu, baik rencana perlindungan petahanan maupun partisan tampaknya berdampak pada proses pencalonan di kedua partai. Ini, pada akhirnya, memperkuat tren menuju polarisasi. Kandidat harus membayar pelemahan terhadap preferensi konstituen utama dan pemilihan umum mereka. Namun, karena distrik ditarik untuk lebih condong ke satu partai, kepentingan relatif dari konstituensi primer meningkat. Semakin kecil kemungkinan kandidat dari partai dominan bisa kalah dalam pemilihan umum, jadi kami berharap lebih banyak perhatian diberikan pada keinginan calon pemilih utama (Glazer et al., 1987).

Selain itu, kita tahu bahwa aktivis partai, yang sangat berpengaruh dalam pemilihan pendahuluan, cenderung memiliki pendapat yang lebih ekstrem dan bersemangat tentang masalah daripada pemilih peringkat dan file. Dengan demikian, kedua belah pihak cenderung menghasilkan jumlah nominees yang lebih besar dengan komitmen kebijakan yang lebih ekstrem dan/atau pandangan personal yang lebih ekstrem (Brady et al., 2007). Faktor lain yang berkontribusi terhadap polarisasi mungkin adalah penggantian anggota, yang, seperti yang ditegaskan (Jacobson, 2016), diucapkan pada tahun-tahun pemilihan yang berakhir, ketika sebagian besar redistricting terjadi. Ini berlaku karena petahana lebih mungkin untuk pensiun atau menderita kekalahan sebagai akibat dari perubahan batas distrik. Selain itu, pencautan dapat berkontribusi pada peningkatan omset karena beberapa petahanan di negara bagian dengan pertumbuhan populasi rendah dipaksa untuk pensiun (atau kalah dalam pemilihan melawan petahana lain) dan digantikan oleh anggota baru di negara bagian dengan pertumbuhan populasi yang relatif tinggi. Studi Theriault (2006) tentang polarisasi juga memajukan penggantian anggota sebagai kontributor utama polarisasi, meskipun dalam konteks ini penggantian tidak secara eksplisit terkait dengan proses redistricting. Dalam analisis sistematis kami, kami akan mempertimbangkan hipotesis pengganti dengan pemahaman bahwa kemungkinan hanya kepentingan sekunder untuk variabel redistricting (Theriault, 2006).

Jika kepercayaan populer bahwa redistricting berkontribusi pada polarisasi benar, maka beberapa kondisi perlu dipenuhi. Pertama, kabupaten pasti semakin terpopulasi dari waktu ke waktu. Kedua, perlu ditetapkan bahwa kabupaten yang telah digambar ulang secara substansial lebih ekstrem daripada kabupaten yang berkesinambungan. Ketiga, konsisten

dengan perubahan di daerah, DPR juga harus menjadi lebih terpolarisasi. Akhirnya, jika itu masalahnya, maka agar argumennya benar, maka perwakilan di distrik yang diubah secara signifes harus menunjukkan perilaku yang lebih ekstrem dibandingkan dengan anggota di distrik berkelanjutan. Awalnya, kami menyajikan hasil yang meminjamkan support ke setiap bagian dari argumen ini secara terpisah, diikuti oleh analisis regresi yang menggabungkan berbagai elemen dari garis penalaran kami (Stratmann, 2000)

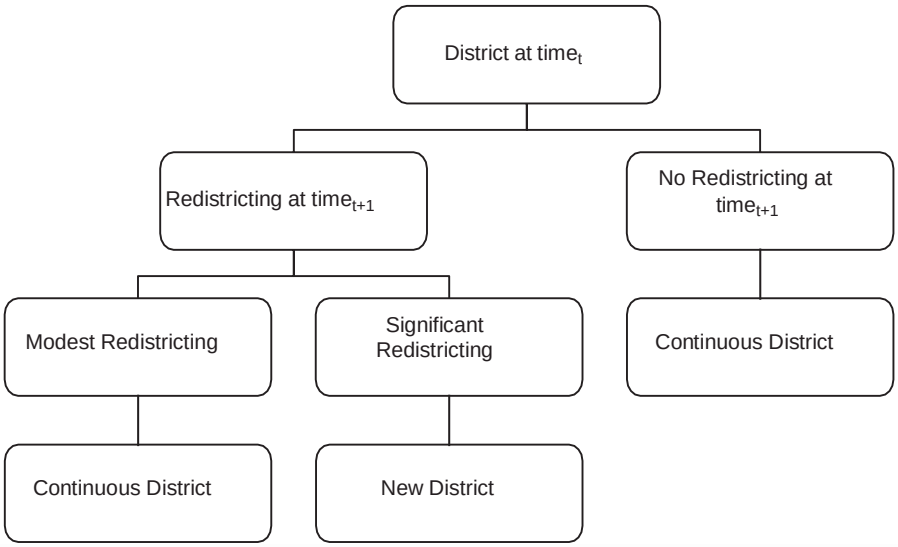
Untuk menguji harapan kami mengenai perubahan pola polarisasi di DPR dari waktu ke waktu, kami membuat kumpulan data yang menghubungkan distrik kongres dari tahun 1962 hingga 2021. Kami mulai dengan tahun 1960-an, karena dekade ini menandai awal dari era redistricting reguler dan sering diprakarsai oleh keputusan penting Mahkamah Agung tahun 1962 di Baker v. Carr. Kepentingan kami terletak pada penentuan apakah perubahan di masing-masing distrik dari waktu ke waktu pada akhirnya berkontribusi pada polarisasi di DPR. Lebih khusus lagi, kami akan menunjukkan bahwa ketika distrik berubah (atau tidak berubah), anggota yang mewakili districts tersebut menunjukkan pola perilaku tertentu. Lagi pula, untuk memahami apakah polarisasi adalah cerminan dari perubahan basis konstituensi yang mendasarinya, kita perlu menunjukkan bahwa keberpihakan distrik dan perilaku anggota bergerak ke arah yang paralel.

Sebagian besar batas distrik digambar ulang dalam beberapa bentuk atau lainnya setelah setiap sensus desennial (dan kadang-kadang dalam beberapa dekade). Namun banyak daerah yang tidak berubah sedemikian rupa sehingga karakter dasar kabupaten ini berubah. Ini terutama berlaku di antara negara-negara yang tidak mendapatkan atau kehilangan kursi sebagai akibat dari penuaian. Untuk menentukan sejauh mana perubahan geografis mempengaruhi masing-masing kabupaten, kami memeriksa jumlah kabupaten yang terkena dampak. Untuk melacak distrik dari waktu ke waktu, jelas tidak ada masalah jika distrik tidak digambar ulang. Namun, jika distrik digambar ulang, kita harus menilai apakah distrik baru itu berkelanjutan dengan distrik sebelumnya atau "induk". Dengan meletakkan peta predistricting dan postdistricting berdampingan dan berkonsultasi dengan data populasi kabupaten dan kota, kami dapat memperkirakan apakah lebih dari setengah populasi setiap distrik baru dan menempatkan distrik ke dalam salah satu dari tiga kategori: redistricting signifikan (baru), mod- est redistricting (kontinu), atau tidak ada perubahan (yang juga akan berkelanjutan menurut definisi kami).

Kami mendefinisikan distrik berkelanjutan sebagai distrik di mana setidaknya 50% dari populasi di distrik lama tetap berada di distrik yang digambar ulang. Jika pasangan distrik tidak memenuhi kriteria ini, kami menganggap distrik yang digambar ulang sebagai yang baru. Oleh karena itu, kami mencocokkan dis- tricts kongres yang dimodifikasi dengan distrik induk mereka yang berbagi tumpang tindih populasi yang substansial. Dalam beberapa kasus, distrik tetap hampir sama dan hanya renumbered, sedangkan dalam kasus lain, distrik secara radikal digambar ulang. Lebih sering daripada tidak, karakter dasar kabupaten tetap sama dengan addition dan / atau penghapusan kabupaten atau bagian dari kabupaten di margin (Salamander n.d.).

Untuk mengilustrasikan dengan lebih jelas berbagai jenis distrik yang mungkin dihasilkan dari redistricting, kami menyajikan penjelasan visual pada Gambar 1. Dimulai dengan distrik yang ada pada timet, dua peristiwa dapat terjadi pada timet+1: District itu dapat didistriksi ulang atau tidak didistriksi ulang. Jika tidak ada perubahan yang dilakukan pada distrik, maka itu jelas termasuk dalam kategori berkelanjutan. Jika ada perubahan pada batas-batas, mereka bisa sederhana (lebih dari 50% pop- ulasi kontinu dari timet ke timet+1) atau signifikan (kurang dari 50% pop- ulation kontinu dari timet ke timet+1). Oleh karena itu, distrik yang hanya memiliki sedikit atau tidak ada perubahan dianggap berkelanjutan, sedangkan distrik yang diubah secara signifikan sekarang menjadi distrik baru menurut klasifikasi kami. Kami mengulangi analisis ini untuk setiap Kongres, membandingkan distrik pada timet+1 dengan yang dari Kongres sebelumnya (timet). Penting untuk memperjelas bentuk data kita dan apa yang bisa selesai dengan itu. Idealnya, kami ingin memiliki ukuran interval pro- porsi dari populasi masing-masing kabupaten yang telah berubah selama periode analisis kami. Ini relatif mudah untuk dihitung menggunakan file bentuk dan perangkat lunak sistem informasi geografis untuk kasus redis- tricting terbaru. Namun, jika kita ingin membuat ukuran interval untuk rangkaian lengkap siklus redistricting yang tercakup dalam analisis kita, kita akan membutuhkan file bentuk kembali ke tahun 1960-an; Sayangnya, mereka tidak ada. Meskipun ukuran kami tidak sempurna, kami percaya ini adalah peningkatan substansial pada klasifikasi konvensional yang didistriksi ulang–bukan didistriksi ulang karena pendekatan itu membuat tidak mungkin untuk melacak distrik yang berubah dari waktu ke waktu, sedangkan klasifikasi kami memungkinkan kami untuk melakukannya dengan distrik yang berkelanjutan di seluruh analisis kami. Selanjutnya, analisis paralel perubahan distrik untuk siklus redistricting 2002

(yang kita bahas di Catatan 25), menggunakan ukuran interval perubahan distrik yang lebih bernuansa berdasarkan file bentuk untuk distrik 2000 dan 2002, menghasilkan temuan yang secara substantif serupa, sehingga menawarkan validasi tambahan dari ukuran yang kami gunakan untuk memanfaatkan deret waktu penuh.




Gambar 1 Klasifikasi Distrik Baru dan Berkelanjutan

Perubahan yang signifikan, sederhana, atau tidak ada perubahan. Hal pertama yang perlu diperhatikan adalah bahwa redistricting yang signifikan tidak hanya terjadi pada tahun-tahun segera setelah sensus. Meskipun tidak dalam lingkup nasional, redistricting pada tahun-tahun sementara bukanlah hal yang aneh. Baru-baru ini, redistricting intradecade dapat dikaitkan sebagian besar ke pengadilan yang menyatakan distrik inkonstitusional berdasarkan kriteria hukum spe- cific. Dalam 42 tahun redistricting yang tercakup dalam data kami, ada 217 distrik baru menurut definisi kami. Dengan demikian, sebagian besar distrik kongres telah mengalami perubahan drastis atau diciptakan sebagai hasil dari pencabutan sejak 1962. Jumlah perubahan terbesar dalam satu tahun datang pada tahun 1992, ketika 63 distrik yang dapat diklasifikasikan sebagai baru ditambahkan ke dalam campuran. Perubahan dalam jumlah besar ini kemungkinan merupakan fungsi dari pergeseran populasi yang cukup besar di seluruh negeri dan perolehan yang mengikutinya dan peningkatan upaya untuk menciptakan distrik minoritas– mayoritas. Misalnya, pada tahun 1992, California memperoleh tujuh kursi, Florida empat, dan Texas tiga. Sementara itu, New York kehilangan tiga kursi dan Illinois, Michigan, Ohio, dan Pennsylvania masing-masing kehilangan dua kursi. Delapan negara bagian ini menyumbang 43 (68%) dari distrik

baru pada tahun itu. Jelas, sulit untuk mengubah jumlah distrik yang dimiliki suatu negara bagian tanpa membuat modifikasi besar dalam batas-batas distrik. Pada tahun-tahun redistriksi besar lainnya 1972, 1982, dan 2021 jumlah distrik yang diperoleh dan hilang oleh negara bagian tidak sebesar itu; Dengan demikian, kita tidak melihat terciptanya sebanyak mungkin kabupaten baru.

Tabel 1 Klasifikasi Distrik baru dan Berkelanjutan

| Year | New Districts Significant Change | Continuous Districts Modest Change | No Change |
|---|---|---|---|
| 1964 | 17 | 43 | 375 |
| 1966 | 18 | 190 | 227 |
| 1968 | 11 | 191 | 233 |
| 1970 | 4 | 60 | 371 |
| 1972 | 18 | 404 | 13 |
| 1974 | 16 | 55 | 364 |
| 1976 | 0 | 3 | 432 |
| 1978 | —a | | |
| 1980 | — | | |
| 1982 | 24 | 402 | 9 |
| 1984 | 6 | 105 | 324 |
| 1986 | 0 | 21 | 414 |
| 1988 | — | | |
| 1990 | — | | |
| 1992 | 63 | 363 | 9 |
| 1994 | 0 | 10 | 425 |
| 1996 | 7 | 34 | 394 |
| 1998 | 3 | 13 | 419 |
| 2000 | 2 | 0 | 433 |
| 2021 | 28 | 398 | 9 |

Catatan: Di kolom pertama, angka nol menunjukkan bahwa distrik yang digambar ulang; tidak ada perbedaan yang cukup substantial untuk mendapatkan klasifikasi baru. selanjutnya tidak ada distrik yang digambar ulang tahun ini.

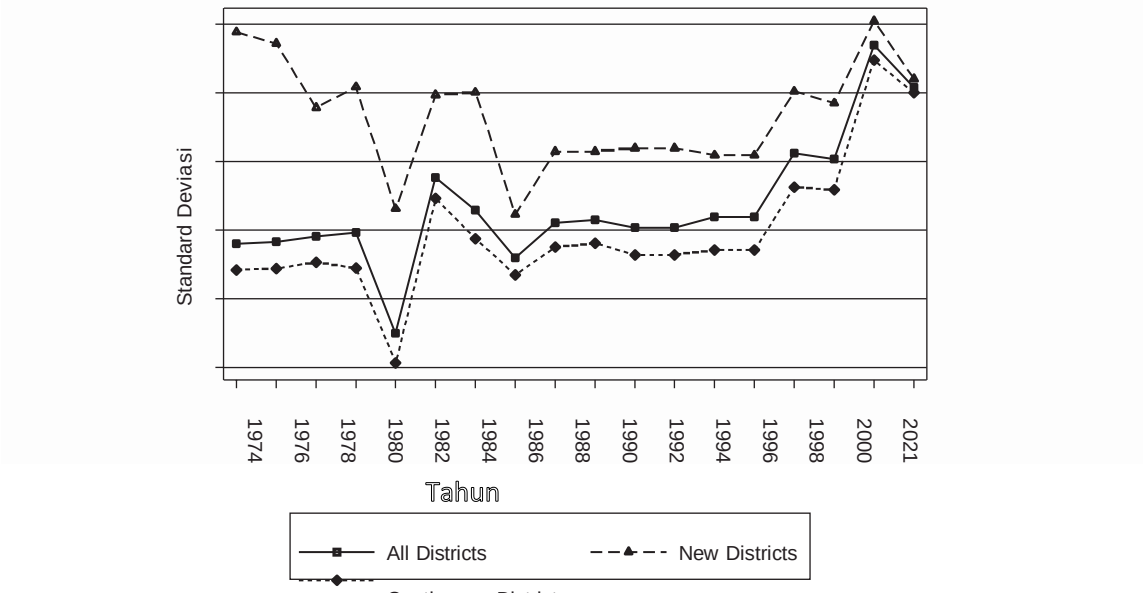
Tujuan penulis dalam merancang kumpulan data ini ialah untuk menekankan kontinuitas dalam distrik dari waktu ke waktu, untuk memaksimalkan jumlah distrik terhubung yang tersedia untuk analisis. Dengan demikian, kriteria yang kami gunakan untuk menunjukkan kontinuitas distrik relatif rendah. Pada saat yang sama, kami juga tertarik untuk memeriksa insiden perubahan di distrik. Secara khusus, kami berusaha untuk menyoroti persamaan dan perbedaan antara distrik "berkelanjutan" yang mempertahankan karakteristik umum yang sama dari tahun 1962 hingga 2021 dan yang telah berubah baik secara geografis maupun politik. Kami percaya bahwa hasil ini akan memberi pengaruh dalam memahami bagaimana perubahan di daerah pemilihan anggota tercermin dalam pola perilaku legislator secara keseluruhan.

**Menghubungkan Redistricting dan Polarisasi**

Untuk memeriksa berbagai bagian dari argumen kita, kita harus dapat berbicara lebih langsung tentang pengaruh faktor-faktor tingkat konstituensi pada polarisasi. Idealnya, penulis akan memiliki data survei untuk setiap distrik kongres dalam periode analisis kami, memberi kami kesempatan untuk memahami bagaimana perubahan tingkat konstituensi dapat berkontribusi pada polarisasi. Namun, karena tidak memiliki data seperti itu, perlu untuk mengidentifikasi ukuran alternatif yang akan menggantikan ukuran preferensi berbasis konstituensi. Sebagai proksi untuk preferensi tingkat konstituensi, kami memilih untuk menggunakan suara presiden yang dinormalisasi di setiap distrik kongres. Lebih khusus lagi, kami mengurangi bagian kandidat presiden dari suara dua partai di seluruh negeri dari yang ada di setiap distrik kongres untuk setiap pemilihan pendahuluan dari tahun 1968 hingga 2000-an.

Dengan melakukan ini, kita dapat membandingkan kekuatan relatif kedua partai di setiap kabupaten dengan kekuatan mereka di negara ini di semua pemilihan yang termasuk dalam analisis penulis. Berdasarkan pembahasan teoritis kita sebelumnya, dua hal pertama yang kita gali adalah apakah kabupaten pada umumnya, dan secara substansial digambar ulang kabupaten pada khususnya, lebih terpolarisasi. Dalam upaya kami untuk mengukur redistricting dan kaitannya dengan polarisasi di DPR, kami menciptakan dua set distrik menggunakan definisi kami tentang baru dan berkelanjutan. Pada tahun 1962, semua distrik diberi kode sebagai berkelanjutan. Kemudian, ketika distrik digambar ulang atau baru dibuat sebagai hasil dari penuaian, mereka diberi kode sebagai baru dan tetap di sana selama

sisa rangkaian waktu. Jika distrik baru diubah lagi secara signifikan, district itu digantikan oleh distrik baru lainnya. Jika kita menggunakan ukuran tradisional redistricted not redistricted, semua kecuali negara bagian satu distrik akan dengan cepat jatuh ke dalam kategori baru dan kita tidak akan dapat membuat perbandingan yang berarti di seluruh kategori. Meskipun semua 435 kabupaten dikodekan sebagai berkelanjutan pada tahun 1962, 261 tetap dalam kategori itu pada tahun 2021. Artinya, sebanyak 261 distrik unik hadir di awal analisis kami dan tetap cukup mirip dalam karakter setiap kali ada redistricting untuk dianggap terus menerus hingga akhir periode sampel kami. Sebaliknya, hanya 17 distrik yang baru pada tahun 1964, sedangkan 174 jatuh ke dalam category ini pada tahun terakhir analisis kami. Variabel ini berharga karena memungkinkan kami untuk mengukur tidak hanya efek redistricting ketika batas garis diubah tetapi juga bagaimana perubahan tersebut berlanjut ke pemilihan berikutnya. Lagi pula, mungkin perlu beberapa siklus pemilihan bagi anggota dan konstituennya untuk menyadari bahwa mereka tidak berhubungan. Jika demikian, anggota dapat pensiun atau dikalahkan. Kemudian kemungkinan anggota baru akan lebih cocok untuk distrik. Jika distrik baru lebih terpolarisasi, ini mungkin berarti akan diwakili oleh anggota yang lebih ekstrem. Gambar 2 memplot standar deviasi suara presiden Demokrat dalam tiga kategori distrik kongres semuanya, baru, dan berkelanjutan yang menggambarkan perubahan pola preferensi distrik dari waktu ke waktu. Simpangan baku menunjukkan penyebaran keberpihakan distrik, dengan lebih besar 890 Penelitian Politik Amerika.




Gambar 2 Ekstremitas dalam Keberpihakan Distrik berdasarkan Jenis Distrik

Berdasarkan data gambar diatas menunjukkan lebih banyak polarisasi. Angka tersebut menunjukkan bahwa meskipun semua distrik telah tumbuh lebih terpolarisasi dari waktu ke waktu, kelas distrik baru selalu lebih ekstrem dalam preferensi pemilih yang mendasarinya, meskipun perbedaannya telah menurun dalam beberapa tahun terakhir. Hasil ini mendukung klaim kami bahwa sebagian besar redistricting yang telah terjadi dalam 40 tahun terakhir bersifat par- tisan. Efek yang relatif besar pada tahun-tahun awal, meskipun bertentangan dengan temuan Cox dan Katz (2002), sebagian merupakan fungsi dari jumlah distrik baru yang relatif kecil pada awal periode kita. Penulis mengamati konvergensi di dua garis. Beberapa dari ini mungkin ada hubungannya dengan fakta bahwa teknologi redistricting yang semakin canggih telah memungkinkan pemetaan ulang yang lebih bernuansa, sehingga keuntungan partisan dapat diperoleh dengan tingkat presisi yang lebih besar (dan perubahan yang kurang dramatis). Sejauh pertimbangan ini berlaku, berdasarkan hasil penelitian dapat mengecilkan efek redistricting pada polarisasi. Selain itu, bisa jadi pembuat peta telah mengeksploitasi hampir semua tingkat polarisasi yang mendasarinya sebelum distrik dibuat sambil mempertahankan jumlah kursi maksimum untuk partai masing-masing. Mungkin saja menarik kursi yang lebih terpolarisasi, tetapi itu akan sangat membahayakan peluang untuk mendapatkan atau mempertahankan mayoritas di DPR Redistricting dan Polarisasi Partai. Berdasarkan hasil ini, penulis lebih yakin dalam menyimpulkan bahwa polarisasi yang berasal dari redistricting tidak hanya terbatas pada negara-negara Selatan akan tetapi lazim di seluruh negeri.

## KESIMPULAN

Seperti dicatat pada awal artikel ini, polarisasi di Kongres AS terus meningkat dalam beberapa tahun terakhir. Meskipun berbagai penjelasan (banyak di antaranya mungkin tidak saling eksklusif) telah diusulkan untuk menjelaskan polarisasi yang kita lihat di DPR AS, kami mempertimbangkan penjelasan tambahan redistricting kongres. Dalam beberapa tahun terakhir, telah menjadi mode untuk menyalahkan peningkatan polarisasi dan tugas yang hampir mustahil untuk "membuang" petahana yang mengakar pada proses redistriksi kongres- sional. Misalnya, editor Washington Post baru-baru ini yang membahas hal ini menyarankan, "Pemilu seharusnya tentang pemilih yang memilih kandidat. Itu bukan pilihan yang berarti jika para kandidat sudah bisa memilih pemilih Sebaliknya, studi yang lebih sistematis yang mencoba menghubungkan redistricting dan polarisasi gagal mengungkap hubungan dan menyatakan keduanya tidak dapat terkait secara sistematis. Kami mengambil pendekatan yang berbeda dan membuat argumen yang mirip dengan yang

dibuat oleh Mann dan Ornstein (2006) dalam buku terbaru mereka: Redistricting bukan satu-satunya atau bahkan penyebab utama polarisasi ideologis dan ketegangan partisan yang telah melanda Kongres. Orang hanya perlu melihat kembali ke era partisan terakhir, ketika redistricting bukanlah faktor yang signifikan, atau ke Senat kontemporer, yang pola ideologis dan partisannya mir- ror orang-orang dari DPR, untuk menyadari bahwa kekuatan lain yang lebih kuat sedang bekerja Meskipun demikian, redistricting membuat situasi yang sulit mempertimbangkan- lebih buruk.

Anggota parlemen menjadi lebih insular dan lebih memperhatikan basis ideologis mereka karena distrik mereka menjadi lebih partisan dan homogen. Distrik telah menjadi lebih seperti ruang gema, memperkuat kecenderungan ideologis anggota dengan lebih sedikit suara yang berbeda di rumah atau lebih sedikit kelompok konstituen yang berbeda untuk dipertimbangkan dalam perwakilan. Dampaknya terlihat pada perilaku mereka. (hlm. 229-230) Secara khusus, kami menilai klaim bahwa distrik yang telah mengalami perubahan sig- nificant setelah redistricting telah menjadi lebih terpolarisasi, sehingga berkontribusi pada tingkat polarisasi yang lebih tinggi di antara legislator yang mewakili distrik tersebut. Dengan menghubungkan distrik House dari waktu ke waktu, kami menemukan bukti yang mendukung harapan itu. Memang, distrik kongres yang telah berubah secara signif- es memiliki efek pada tingkat polarisasi di DPR, bahkan ketika mengendalikan faktor-faktor penting lainnya seperti penggantian dan keamanan elektoral, yang seringkali secara tidak langsung terkait dengan redistricting. Meskipun redistricting mungkin tidak berpengaruh seperti beberapa penulis di halaman editor- ial atau pakar politik akan membuat kita percaya, akan sulit untuk menyimpulkan, berdasarkan hasil kami, bahwa redistricting tidak memainkan peran dalam perbedaan antara dua partai besar di DPR. Meskipun efeknya tentu saja sederhana, secara statistik dapat dilihat dan, di era mayoritas partisan yang sempit, mungkin berarti perbedaan antara menang dan kalah dalam pertempuran kebijakan di Capitol Hill.

Temuan yang dilaporkan dalam artikel ini menunjukkan bahwa sebagian dari polarisasi yang kami amati di Kongres dihasilkan secara artifisial oleh pembuat peta yang bertanggung jawab untuk menggambar batas-batas distrik di tingkat negara bagian. Bahkan ketika faktor-faktor seperti meningkatnya ketidaksetaraan pendapatan berkontribusi pada peningkatan polarisasi yang mendasarinya (McCarty et al., 2006b), Oppenheimer (2005) berpendapat bahwa partisan yang berpikiran sama memutuskan untuk tinggal berdekatan satu sama lain. Hal ini pada gilirannya membuatnya relatif mudah bagi mereka yang menggambar distrik

untuk melakukannya dengan cara yang mengemas orang yang relatif miskin ke distrik perkotaan dan 900 Penelitian Politik Amerika individu yang lebih kaya ke distrik yang jauh dari pusat kota di pinggiran kota dan eksurb. Ketika legislator negara bagian mengubah batas-batas distrik sebagai tanggapan terhadap perubahan demografi dan pertimbangan partisan, perilaku ini memiliki efek pada tingkat polarisasi di Kongres. Lebih khusus lagi, kami menemukan bahwa anggota yang mewakili distrik baru lebih ekstrem dalam pemungutan suara mereka dibandingkan dengan distrik berkelanjutan. Jadi, meskipun faktor-faktor lain mungkin dri- ving polarisasi secara agregat, akan terlalu dini untuk mengesampingkan redistricting sebagai memainkan peran apa pun dalam peningkatan polarisasi yang kita lihat di Kongres hari ini

## DAFTAR PUSTAKA


Boatright, R. G. (n.d.). *Preparations for , and Responses to , Redistricting*. *4*(4), 436–454.

Brady, D. W., Han, H., & Pope, J. C. (2007). Primary elections and candidate ideology: Out of step with the primary electorate? *Legislative Studies Quarterly*, *32*(1), 79–105. https://doi.org/10.3162/036298007X201994

Erikson, R. S., & Wright, G. C. (1980). Policy representation of constituency interests. *Political Behavior*, *2*(1), 91–106. https://doi.org/10.1007/BF00989757

Glazer, A., Grofman, B., & Robbins, M. (1987). Partisan and Incumbency Effects of 1970s Congressional Redistricting. *American Journal of Political Science*, *31*(3), 680. https://doi.org/10.2307/2111288

Jacobson, G. C. (2005). Polarized politics and the 2004 congressional and presidential elections. *Political Science Quarterly*, *120*(2), 199–218. https://doi.org/10.1002/j.1538-165X.2005.tb00544.x

Jacobson, G. C. (2016). Party Polarization in National Politics: The Electoral Connection. *Https://Medium.Com/*, 1–22. https://medium.com/@arifwicaksanaa/pengertian-use-case-a7e576e1b6bf

Roberts, J. M., & Smith, S. S. (2003). Procedural contexts, party strategy, and conditional party voting in the U.S. House of representatives, 1971-2000. *American Journal of Political Science*, *47*(2), 305–317. https://doi.org/10.1111/1540-5907.00021

SALAMANDER, E. G. (n.d.). *the electoral consequences of the reapportionment revolution*.

Stonecash, J. M. (n.d.). *Diverging Parties: Social Change, Realignment and Party Polarization*.

Stratmann, T. (2000). Congressional Voting over Legislative Careers: Shifting Positions and Changing Constraints. *American Political Science Review*, *94*(3), 665–676. https://doi.org/10.2307/2585838

Theriault, S. M. (2006). Party polarization in the US Congress. *Party Politics*, *12*(4), 483–503. https://doi.org/10.1177/1354068806064730