

## BAB III

### HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

#### A. Hasil Penelitian

##### 1. Pengaruh Penetapan Calon Terpilih Berdasarkan Suara Terbanyak Terhadap Keterpilihan Calon Perempuan

Pemilihan legislatif menjadi salah satu agenda pesta demokrasi terbesar di Indonesia. Pemilu untuk memilih anggota DPR merupakan amanat dari Pasal 19 ayat (1) Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa "*Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dipilih melalui pemilihan umum.*" Pemilihan legislative memiliki dinamika yang beragama. Pasca reformasi regulasi mengenai pemilihan legislatif banyak mengalami perubahan. Salah satu yang paling banyak disoroti yaitu mengenai partisipasi perempuan dalam pemilihan legislatif.

Partisipasi perempuan mulai diperhatikan pada Pemilu 1999 hingga kemudian penegasan keharusan partai politik menyertakan calon perempuan dalam kepesertaan Pemilu Legislatif dalam Pemilu 2004. Peraturan yang digunakan dalam Pemilu 2004 yaitu Undang-Undang 12 Tahun 2003 tentang Pemilu menyebutkan dalam Pasal 65 ayat (1) bahwa parpol "**dapat**" mencalonkan 30% perempuan sebagai calon anggota legislatif (caleg). Hal ini menaikkan keterwakilan perempuan yaitu sebesar 11,27 % atau 61 kursi DPR. Hasil ini juga didapat karena Pemilu 2004 menggunakan sistem proposional terbuka terbatas yang mana caleg harus mendapatkan suara sebesar atau lebih besar dari bilangan pembagi pemilih

(BPP) yang telah ditetapkan dan jika tidak terpenuhi maka menggunakan sistem nomer urut teratas.

Pemilu 2009 berdasarkan pada Undang-undang Nomor 10 Tahun 2008, penetapan calon terpilih dilakukan sesuai dengan perolehan suara terbanyak bagi calon yang memperoleh suara lebih dari 30% BPP, namun tetap mengacu pada nomer urut. UU No 10/2008 menyatakan bahwa setiap partai politik harus memasukkan paling sedikit 30% (tiga puluh perseratus) keterwakilan perempuan ke dalam daftar bakal caleg yang diajukan. Hal ini menjadi sebuah keharusan yang harus ditempuh partai politik untuk mengajukan calon di Pemilu. Selain itu mekanisme lain yang ditempuh adalah sistem selang-seling dimana setiap 3 bakal calon harus terdapat sekurang-kurang 1 calon perempuan dan disusun berdasarkan nomor urut. Namun, pengaturan tersebut diubah yang disebabkan karena keluarnya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008.

Putusan MK No 22-24/PUU-VI/2008 menyatakan bahwa penetapan calon terpilih anggota legislatif adalah dengan nomor urut pada Pasal 214 adalah Inkonstitusional. Atas dasar hal tersebut, maka penentuan calon anggota legislatif (Caleg) terpilih Pemilu 2009 harus didasarkan suara terbanyak secara berurutan; bukan atas dasar standar ganda, yaitu perolehan suara caleg dan nomor urut terkecil caleg yang ditetapkan partai politik (Parpol). Perubahan peraturan tersebut menghasilkan keterwakilan perempuan kurang dai 30 % di parlemen. Berikut detail partisipasi perempuan dalam Pemilu 2009, yang disajikan dalam tabel dibawah ini :

Tabel 3. 1 Partisipasi Perempuan pada Pemilu 2009

Partai Politik	Jumlah Caleg Perempuan		Perolehan Suara Partai		
	Jumlah	%	Keseluruhan	Kursi Perempuan	% Kursi Perempuan
PPP	127	26,91	38	5	13,16
PKS	212	36,61	57	3	5,26
Nasdem	0	0	0	0	0
PKB	134	33,67	28	7	25
PDIP	222	35,41	94	17	18,09
Demokrat	221	32,94	148	35	23,65
Golkar	194	30,27	106	18	16,98
PAN	177	29,7	46	7	15,22
Gerindra	116	29,29	26	5	19,23

Sumber: Data Spasial, 2020

Berdasarkan data di atas dapat diketahui bahwa partisipasi perempuan dalam pencalonan anggota legislative rata-rata sudah mencapai minimal yang dipersyaratkan yaitu 30 %, namun terdapat 3 partai yang belum memenuhi batas minimal tersebut. Sedangkan untuk perolehan kursi di DPR masih belum menyentuh angka 30 % dari keseluruhan jumlah kursi yang didapat oleh masing-masing partai.

Kemudian pada Pemilu 2014 menggunakan UU Pemilu No.8 tahun 2012 sebagai dasar penyeleggaraan. Dalam UU No 8 Tahun 2012 diatur bahwa penetapan calon terpilih adalah dengan suara terbanyak sebagaimana tercantum dalam Pasal 215 Undang-Undang *a quo*. Sistem Pemilu Tahun 2014 tetap sama pada Pemilihan Umum Tahun 2009 dengan menggunakan sistem proporsional dengan mekanisme suara terbanyak.

Partisipasi perempuan meningkat dalam Pemilu 2014. Namun, peningkatan jumlah partisipasi caleg perempuan pada pemilu 2014 tidak dibarengi dengan perolehan suara untuk mengisi keterwakilan di parlemen.

Berikut detail partisipasi perempuan pada Pemilu 2014, yang disajikan dalam tabel di bawah ini :

Tabel 3. 2 Partisipasi Perempuan pada Pemilu 2014

Partai Politik	Jumlah Caleg Perempuan		Perolehan Suara Partai		
	Jumlah	%	Keseluruhan	Kursi Perempuan	% Kursi Perempuan
PPP	214	39,05	47	10	21,28
PKS	191	28,82	40	1	2,5
Nasdem	226	40,43	35	4	11,43
PKB	210	37,63	47	10	21,28
PDIP	200	25,41	109	21	19,27
Demokrat	205	36,61	61	13	21,31
Golkar	202	36,07	91	16	17,58
PAN	207	36,96	49	9	18,37
Gerindra	203	36,45	73	11	15,07
Hanura	203	36,37	16	2	12,5

Sumber: Data Spasial, 2020

Berdasarkan data pada tabel di atas dapat diketahui bahwa partisipasi perempuan meningkat pada Pemilu 2014. Dari 10 partai yang mengikuti Pemilu terdapat 8 partai yang jumlah caleg perempuannya lebih dari 30 %. Namun, dari jumlah caleg perempuan yang mengikuti pemilu, hanya 97 caleg perempuan yang berhasil menduduki kursi di DPR.

Penggunaan metode penetapan calon terpilih berdasarkan suara terbanyak ini juga masih berlanjut hingga Pemilu 2019, didalam Undang-undang Nomor 7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum sebagai dasar hukum pelaksanaan pemilihan umum tahun 2019 didalam pasal 422 menyebutkan bahwa “*penetapan calon terpilih anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kab/kota dari partai politik peserta pemilihan umum didasarkan pada perolehan kursi partai politik peserta pemilihan umum*

*disuatu daerah pemilihan ditetapkan berdasarkan suara terbanyak yang diperoleh masing-masing calon anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten atau kota disatu daerah pemilihan yang tercantum pada surat suara.”*

Berikut detail partisipasi perempuan dalam Pemilu 2019, yang disajikan dalam tabel dibawah ini :

Tabel 3. 3 Partisipasi Perempuan pada Pemilu 2019

Partai Politik	Jumlah Caleg Perempuan		Perolehan Suara Partai		
	Jumlah	%	Keseluruhan	Kursi Perempuan	% Kursi Perempuan
PPP	233	42	19	5	26,32
PKS	212	40	50	8	16
Nasdem	222	38,6	59	19	32,2
PKB	220	38,3	58	12	20,69
PDIP	215	37,52	128	26	20,31
Demokrat	226	39,4	54	10	18,52
Golkar	216	38	85	19	32,20
PAN	223	39	44	7	15,91
Gerindra	212	36,87	78	12	15,38
Hanura	180	42	0	0	0
PKPI	77	55	0	0	0
PSI	274	48	0	0	0
Garuda	109	48	0	0	0
Berkarya	214	38,6	0	0	0
Perindo	220	39	0	0	0

Sumber: Data Spasial, 2020

Berdasarkan data pada tabel di atas dapat diketahui bahwa jumlah partisipasi perempuan meningkat, namun keterwakilan perempuan masih stagnan. Hanya 2 partai yang keterwakilan di DPR yang mencapai angka 30 %. Jadi, berdasarkan beberapa data di atas dapat diketahui bahwa penetapan menggunakan suara terbanyak cukup berpengaruh terhadap keterwakilan perempuan di DPR.

## **2. Pengaruh Penetapan Calon Terpilih Berdasarkan Suara Terbanyak Terhadap Hilangnya Hak *Affirmative Action***

Affirmative action merupakan sebuah usaha dalam rangka mendorong partisipasi perempuan dalam kontestasi politik di Indonesia. Affirmative action mulai diperkenalkan dalam Pemilu 2004. Pasal 65 UU No.12 Tahun 2003 menyebutkan: “Setiap partai politik peserta pemilu dapat mengajukan calon anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota untuk setiap daerah pemilihan dengan memperhatikan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30 persen.” Namun, saat itu kuota 30 % keterwakilan perempuan masih belum tercapai. Adapun hasil dari Pemilu 2004 adalah sebagai berikut :

Peraturan mengenai penerapan affirmative action mulai diperbaiki pada Pemilu 2009. Namun, penentuan keterpilihan bukan pada nomer urut terkecil melainkan pada suara terbanyak. Kebijakan affirmative action harus diikuti oleh kebijakan partai politik dalam menerapkan kuota 30% dalam daftar calon anggota legislatif perempuan. Kebijakan dimaksud adalah memberikan posisi bagi perempuan berada pada nomor urut strategis yaitu nomor satu, dua, tiga, dan empat. Hal ini akan berdampak terhadap tingkat keterpilihan perempuan dalam pemilu. Meskipun penentuan keterpilihan berdasarkan pada suara terbanyak, namun pada Pemilu 2009 keterpilihan masih didominasi oleh nomer urut kecil. Berikut detail keterpilihan perempuan berdasarkan nomer urut pada Pemilu 2009 :

Tabel 3. 4 Keterpilihan Perempuan Berdasarkan Nomer Urut Pada Pemilu 2009

Partai Politik	No. Urut 1		No Urut 2		No Urut 3		No Urut 4 dst	
	Jumlah	%	Jumlah	%	Jumlah	%	Jumlah	%
Demokrat	14	40	8	22	12	33	2	5
Golkar	9	50	7	35	1	5	2	10
PDIP	2	11,7	9	52,9	5	29,6	1	5,8
PKS	2	66,6	1	33	0	0	0	0
PAN	2	28,5	2	28,5	2	28,5	1	14,5
PPP	5	100	0	0	0	0	0	0
PKB	2	28,5	3	42,9	1	14,3	1	14,3
Gerindra	4	80	0	0	0	0	1	20
Hanura	4	100	0	0	0	0	0	0
Total	44	44	30	29	21	20	8	7

Sumber: Puskapol FISIP UI, 2013

Berdasarkan data di atas dapat diketahui bahwa caleg perempuan No. Urut kecil masih menjadi pemenang dalam pemilihan anggota legislative. Dari 103 caleg perempuan yang berhasil menduduki kursi di DPR, 44 orang diantaranya berada pada nomer urut 1 pada pemilihan umum. Sedangkan caleg yang berada pada nomer urut besar (4 kebawah) hanya berjumlah 8 orang.

Beralih pada Pemilu 2014 dimana regulasi yang digunakan masih sama yaitu penentuan keterpilihan berdasarkan suara terbanyak. Meskipun begitu banyak partai politik yang menempatkan calon perempuan pada nomer urut kecil, sebagaimana data yang disajikan pada tabel dibawah ini :

Tabel 3. 5 Keterpilihan Perempuan Berdasarkan Nomer Urut Pada Pemilu 2014

Partai Politik	No. Urut 1		No Urut 2		No Urut 3		No Urut 4 dst	
	Jumlah	%	Jumlah	%	Jumlah	%	Jumlah	%
Demokrat	4	31	2	15	4	31	3	23

Golkar	3	19	5	31	3	19	5	31,25
PDIP	8	38	5	24	5	24	3	13,7
PKS	0	0	0	0	1	100	0	0
PAN	6	67	2	22	0	0	1	11
PPP	9	90	1	10	0	0	0	0
PKB	4	40	4	40	2	20	0	0
Gerindra	7	64	1	9	0	0	3	27
Hanura	1	50	1	50	0	0	0	0
Nasdem	4	100	0	0	0	0	0	0
Total	46	47,42	21	21,6	15	15,4	15	15,4

Sumber: Puskapol FISIP UI, 2014

Berdasarkan data pada tabel di atas dapat diketahui bahwa tren keterpilihan caleg perempuan berdasarkan nomer urut masih sama seperti Pemilu 2009. Partai Nasdem keseluruhan caleg perempuan terpilih menempati urutan nomer urut 1, kemudian PPP dari 10 caleg yang terpilih, 9 diantaranya berada di nomer urut 1.

Penempatan nomer urut kecil bukan tanpa tujuan melainkan masyarakat masih melihat nomer urut teratas jika memilih calon legislatif. Pada Pemilu 2019 masih nomer urut 1 yang mendominasi keterpilihan caleh perempuan. adapun berikut 10 calon terbanyak yang memperoleh suara di Pemilu 2019 :

Tabel 3. 6 Caleg Perempuan dengan Suara Terbanyak Pemilu 2019

Nama Anggota	No Urut	Partai	Jumlah Suara
Puan Maharani	1	PDIP	404.034
Dra. Adriana C. Dondokambey	1	PDIP	213.224
Eva Yuliana, M.Si	1	Nasdem	189.376
My Esti Wijayati	3	PDIP	176.306
Rieke Diah Pitaloka	1	PDIP	169.729
Lestari Moerdijat	1	Nasdem	165.009
Sri Wahyuni	5	Nasdem	161.102
Teti Rohatiningsih, S.Sos	2	Golkar	147.905
Rachel Maryam Sayidina	1	Gerindra	145.636



Puti Guntur Soekarno, S.IP	2	PDIP	139.794
----------------------------	---	------	---------

Sumber : Puskapol UI, 2019

Berdasarkan data yang telah penulis jabarkan di atas dapat diketahui bahwa nomer urut atas masih mendominasi keterpilihan calon legislative perempuan. Nomer urut 1 menepati urutan teratas dari keterpilihan anggota DPR perempuan dari pemilu 2009 hingga Pemilu 2019. Caleg perempuan pada Pemilu 2019 menorehkan prestasi membanggakan dengan capaian 20,5 persen atau paling tinggi sejak 2004. Hal itu salah satunya karena banyak caleg perempuan ditempatkan oleh partai di nomor urut atas.

## **B. Pembahasan**

### **1. Pengaruh Penetapan Calon Terpilih Berdasarkan Suara Terbanyak Terhadap Keterpilihan Calon Perempuan**

Negara Indonesia merupakan negara demokrasi yang dapat diartikan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat. Kedaulatan di tangan rakyat tersebut salah satunya yaitu dengan pemilihan umum atau yang biasanya disebut Pemilu. perwujudan kedaulatan tersebut bukan hanya dalam hal memilih didalam pemilihan umum saja namun sejak tahap perencanaan hingga berakhirnya pelaksanaan pemilihan, masyarakat ikut dilibatkan dalam proses tersebut hingga saat ini kita mengenal bahwa demokrasi berasal dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk kepentingan rakyat. Salah satu rangkaian Pemilu adalah untuk memilih anggota dewan perwakilan rakyat yang dipilih secara langsung oleh rakyat.

Pemilu untuk memilih anggota DPR merupakan amanat dari Pasal 19 ayat (1) Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa “*Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dipilih melalui pemilihan umum.*” Bagi Indonesia, pemilu merupakan salah satu tolok ukur berjalannya demokratisasi, karena itu pemilu harus dilaksanakan berdasarkan prinsip-prinsip demokrasi sebagaimana terdapat dalam ketentuan UUD 1945, dimana pemilu dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil, sesuai dengan kaidah-kaidah universal penyelenggaraan pemilu yang demokratis.<sup>51</sup> Hal ini berarti rakyat dibebaskan untuk memilih secara langsung wakil rakyat yang sekiranya dapat mewakili rakyat untuk mengambil sebuah keputusan.

Esensi demokrasi adalah partisipasi public dalam menentukan pejabat-pejabat politik dan dalam pembuatan kebijakan public. Dalam pandangan Rosseau, demokrasi tanpa partisipasi rakyat merupakan bentuk pengingkaran terhadap demokrasi itu sendiri. Asumsi inilah yang mendasari pandangan bahwa pemilihan para pejabat politik secara langsung lebih demokratis dibandingkan melalui mekanisme perwakilan.

52

UUD NRI Tahun 1945 lebih lanjut diatur mengenai peserta dari pemilu legislative, dimana dalam Pasal 22E ayat (3) menyatakan bahwa peserta pemilihan anggota DPR dan DPRD adalah partai politik.

Partisipasi partai politik dalam pemilu DPR pasca reformasi setiap tahun

---

<sup>51</sup> Solihah, Ratnia, and Siti Witianti, *Op.Cit* hal 15

<sup>52</sup> Dede Mariana dan Caroline Paskarina., 2008, *Demokrasi dan Politik Desentralisasi*. Yogyakarta : Graha Ilmu, hlm. 32

mengalami perbedaan. Pada Pemilu 1999 tercatat 48 parpol, kemudian tahun 2004 tercatat 24 parpol yang mengikuti pemilu, pemilu tahun 2009 sebanyak 38 parpol, pemilu tahun 2014 sebanyak 12 parpol serta pada pemilu tahun 2019 sebanyak 16 parpol. Perbedaan partisipasi pada setiap pemilu salah satunya dipengaruhi oleh dinamika pemilu legislative yang juga selalu berubah-ubah.

Pemilu legislatif pasca reformasi menggunakan sistem yang berbeda setiap kali pemilu legislative. Pemilu DPR yang diadakan tahun 1999 atau pasca reformasi dan masih dalam tahap transisi diikuti oleh 48 partai politik untuk memperebutkan kursi di DPR sebanyak 462 kursi. Pada masa transisi ini, pemilu DPR menggunakan sistem proposional berdasarkan stelsel daftar. Proses pemilihan ini yaitu menggunakan proses pencalonan anggota legislatif yang dimasukkan dalam daftar calon sementara dan daftar calon tetap yang disesuaikan dengan daerah pemilihannya masing-masing.<sup>53</sup> Hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (7) Undang-Undang No 3 Tahun 1999. Namun, pada pelaksanaannya dalam surat suara tidak dicantumkan nama-nama calon anggota legislative melainkan hanya nama partai politiknya saja. Jadi, pemilih hanya memilih tanda gambar parpol peserta pemilu yang tercantum dalam surat suara .

Meskipun pada saat pengajuan RUU Pemilu tahun 1999 kala itu pemerintah mengusulkan penerapan sistem distrik yang dikombinasikan dengan sistem proporsional, namun seluruh fraksi di DPR dalam

---

<sup>53</sup>Indra Pahlevi, 2014. "DINAMIKA SISTEM PEMILU MASA TRANSISI DI INDONESIA" *Jurnal Politica*, Vol. 5 No. 2 hlm 120

usulannya mengumandangkan satu suara: sistem proporsional.<sup>54</sup> Proses pembahasan RUU Pemilu pada saat itu terdapat 2 beda pendapat. Fraksi di DPR yang saat itu berjumlah 4 yang terdiri dari Fraksi Persatuan Pembangunan (FPP), Fraksi Karya Pembangunan (FKP), Fraksi PDI, dan Fraksi ABRI menghendaki bahwa pemilu 1999 dilaksanakan dengan sistem yang tidak beda dengan pemilu saat orde baru yaitu menggunakan sistem proposional tertutup. DPR berpendapat bahwa dengan kondisi geopolitik Indonesia yang tersebar dalam kepulauan serta masyarakat belum terlalu mengenal dan terbiasa dengan sistem distrik yang saat itu diusulkan oleh pemerintah. Di sisi lain, pemerintah mengusulkan untuk pemilu dengan menggunakan sistem distrik yang dikombinasikan dengan dengan sistem proposional. Pemerintah berpendapat bahwa penggabungan kedua sistem tersebut merupakan padanan yang pas, akuntabel dan paling dapat dipertanggungjawabkan secara teoritis maupun praktek.<sup>55</sup>

Pemilu 1999 dalam menentukan parpol terpilih dalam pemilu menggunakan *electoral threshold* yang artinya hanya partai politik yang mempunyai suara diatas 3 % yang bisa menduduki kursi di DPR. Hasil pemilu 1999 terdapat 6 partai politik yang mampu melampaui ambang batas 3 % yaitu PDIP, Golkar, PPP, PKB, PAN dan PKB. Keterwakilan perempuan juga belum terlalu diperhatikan dalam pemilu 1999. Tidak adanya sebuah regulasi khusus yang mengatur mengenai keterwakilan perempuan dalam pesta demokrasi tersebut. Keterwakilan perempuan di

---

<sup>54</sup> Chaidar, Al. 1999. *Op.cit* Hal 37

<sup>55</sup> Indra Pahlevi, *Op. Cit*, hlm. 116

DPR dari hasil pemilu 1999 berjumlah 45 orang atau hanya 9 % dari total keseluruhan anggota DPR yang berjumlah 500 anggota.

Sistem pemilu 1999 dirasa masih jauh dari kata cukup untuk mewisadahi kebutuhan akan keterwakilan rakyat di tingkat nasional. Oleh karena itu dilakukan perubahan terhadap aturan pemilu, hingga akhirnya melahirkan UU No 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum yang mana akan digunakan dalam Pemilu 2004. Beralih kepada Pemilu 2004, sekalipun masih menggunakan sistem proporsional, namun dengan varian yang berbeda dari sistem yang digunakan pada Pemilu 1999. Sistem Pemilu untuk memilih anggota DPR, DPRD Propinsi dan DPRD Kabupaten/Kota dalam Pemilu 2004 adalah proporsional daftar calon terbuka. Sistem ini dimuat dalam Pasal 6 ayat (1) yang menyatakan “Pemilihan umum untuk memilih anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota dilaksanakan dengan sistem proporsional dengan daftar calon terbuka.” Sistem proporsional terbuka berarti nama calon tercantum dalam surat suara di daerah pemilihannya masing-masing. UU No. 12 Tahun 2003 mengatur jika pemilih tidak mencoblos tanda gambar parpol dan hanya mencoblos salah satu nama calon anggota legislatif, maka dianggap tidak sah. Sebaliknya, jika hanya mencoblos gambar parpol, maka suara dianggap sah.

Pemilu 2004 diikuti oleh 24 parpol, dimana parpol tersebut adalah parpol peserta pemilu 1999 yang memenuhi ambang batas pemilihan atau

*electoral threshold*. Hal ini sebagaimana diatur dalam UU No 12 Tahun 2003 Pasal 142 yang menyebutkan bahwa:

“Partai Politik Peserta Pemilu tahun 1999 yang memperoleh 2% (dua persen) atau lebih dari jumlah kursi DPR atau memperoleh sekurang-kurangnya 3% (tiga persen) jumlah kursi DPRD Provinsi atau DPRD Kabupaten/Kota yang tersebar sekurang-kurangnya di 1/2 (setengah) jumlah provinsi dan di 1/2 (setengah) kabupaten/kota seluruh Indonesia ditetapkan sebagai Partai Politik Peserta Pemilu setelah Pemilu tahun 1999.”

Selanjutnya dalam Pasal 143 ayat (1) disebutkan tentang parpol yang berhak memenuhi ambang batas tertentu berhak mengikuti pemilu berikutnya yang berbunyi:

“Partai Politik Peserta Pemilihan Umum tahun 1999 yang memperoleh kurang dari 2% (dua persen) jumlah kursi DPR atau memperoleh kurang dari 3% (tiga persen) jumlah kursi DPRD Provinsi atau DPRD Kabupaten/Kota yang tersebar sekurang-kurangnya di 1/2 (satu per dua) jumlah Provinsi dan di 1/2 (satu per dua) Kabupaten/Kota seluruh Indonesia, tidak boleh ikut dalam Pemilihan Umum berikutnya kecuali bergabung dengan Partai Politik lain.”

Sistem penentuan perolehan kursi partai politik peserta pemilihan umum yang diatur dalam Undang-Undang, metode alokasi kursi Kouta Hare dengan prinsip sisa suara terbesar (*largest remainder system*) dilakukan setelah ditentukan berapa angka Bilangan Pembagi Pemilih (BPP). Angka BPP diperoleh dengan cara membagi seluruh suara sah partai politik peserta pemilihan umum dengan jumlah kursi anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota.<sup>56</sup> Penentuan ataupun perhitungan hasil Penghitungan perolehan kursi baik DPR maupun DPRD dilakukan dalam dua tahap. Pertama, partai politik yang jumlah suara

---

<sup>56</sup> Dedi Mulyadi, op.cit., hlm. 226

sahnya sama atau lebih besar dari angka BPP akan memperoleh kursi di satu daerah pemilihan sesuai dengan perolehan suara sahnya. Bagi partai politik yang capaian suara sahnya tidak memenuhi angka BPP, penentuan apakah partai tersebut memperoleh kursi atau tidak akan ditentukan pada penghitungan perolehan kursi tahap kedua. Kedua, partai politik yang sudah mendapatkan kursi pada putaran pertama dan masih memiliki sisa suara, serta partai politik yang tidak diikutsertakan dalam penghitungan putaran pertama akan memperebutkan sisa kursi di satu daerah pemilihan berdasarkan sisa suara terbanyak.<sup>57</sup>

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilu mulai memperhatikan keterwakilan perempuan di kancah demokrasi Indonesia. Pasal 65 ayat (1) menyebutkan bahwa parpol ”**dapat**” mencalonkan 30% perempuan sebagai calon anggota legislatif (caleg). Meskipun tidak mencapai 30 % namun keterwakilan perempuan yang terpilih dalam Pemilu 2004 mengalami kenaikan dari Pemilu 1999. Dari 550 kursi yang diperebutkan, keterwakilan perempuan berhasil mengisi 61 kursi atau 11,27 %. Hasil ini juga didapat karena Pemilu 2004 menggunakan sistem proposional terbuka terbatas yang mana caleg harus mendapatkan suara sebesar atau lebih besar dari bilangan pembagi pemilih (BPP) yang telah ditetapkan dan jika tidak terpenuhi maka menggunakan sistem nomer urut teratas. Pada Pemilu 2004 caleg perempuan banyak ditempatkan pada nomer urut bawah sehingga tidak dapat terpilih padahal banyak caleg

---

<sup>57</sup> Khairul Fahmi, *Pemilihan Umum... op.cit*, hlm. 177

perempuan yang mendapatkan suara lebih besar dari caleg laki-laki yang bernomor atas dan harus rela memberikan suaranya agar caleg di atasnya dapat memenuhi BPP.<sup>58</sup>

Dimasukkannya rumusan kuota 30% tersebut oleh berbagai kalangan dinilai sejalan dengan upaya tindakan afirmatif dalam rangka meningkatkan peran partisipasi aktif bagi kaum perempuan di lembaga DPR, serta sejalan pula ratifikasi CEDAW oleh pemerintah melalui UU Nomor 7 Tahun 1984. Salah satu prinsip dasar dalam kesepakatan tersebut adalah keharusan adanya partisipasi yang setara antara laki-laki dan perempuan dalam ranah publik. Di Indonesia, ratifikasi terhadap kesepakatan ini dituangkan dalam UU No.7/1984 yang dalam Pasal 46 menyebutkan: “sistem pemilu, kepartaian, pemilihan anggota badan legislatif dan sistem pengangkatan di bidang eksekutif, yudikatif, harus menjamin keterwakilan wanita sesuai persyaratan yang ditentukan”.<sup>59</sup>

Upaya untuk meningkatkan keterwakilan perempuan di ranah legislative tersu dilakukan, salah satunya yaitu dengan perubahan undang-undang Pemilu. Setelah berganti dari sistem proporsional stelsel daftar menjadi sistem proporsional dengan daftar calon terbuka, pada Pemilu 2009, sistem yang diterapkan berbeda lagi dari kedua sistem yang sudah pernah diterapkan tersebut, sistem itu diberi nama sistem proporsional terbuka. Salah satu ciri yang membedakan sistem ini dengan sistem Pemilu sebelumnya adalah tata cara penetapan calon terpilih. Pada Pemilu

---

<sup>58</sup> Pradhanawati, Ari. 2010, *Op.cit*, hlm. 119-129.

<sup>59</sup> Anna Margret, dkk, 2018, *Menyoal Data Representasi Perempuan di Lima Ranah*. Depok : Cakrawikara, hlm 57



2009, berdasarkan Undang-undang Nomor 10 Tahun 2008, penetapan calon terpilih dilakukan sesuai dengan perolehan suara terbanyak bagi calon yang memperoleh suara lebih dari 30% BPP. Tapi pada pokoknya tetap mengacu pada nomor urut.

Dalam aturan untuk Pemilu 2009, yakni UU Pemilu No.10/2008, untuk pertama kalinya diatur mengenai ambang batas perolehan suara sah partai (*parliamentary threshold*) untuk diikutkan dalam penghitungan kursi sebesar 2,5% untuk pemilihan DPR RI. Tujuannya untuk mengurangi jumlah partai yang memperoleh kursi di DPR RI. Selain itu, untuk pertama kalinya penetapan daerah pemilihan DPR RI dilakukan oleh DPR dan dicantumkan sebagai lampiran dalam UU Pemilu.

Undang-Undang No 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mulai memperkenalkan *affirmative action*. UU No 20/2008 menyatakan bahwa setiap partai politik harus memasukkan paling sedikit 30% (tiga puluh perseratus) keterwakilan perempuan ke dalam daftar bakal caleg yang diajukan. Hal ini menjadi sebuah keharusan yang harus ditempuh partai politik untuk mengajukan calon di Pemilu. Selain itu mekanisme lain yang ditempuh adalah sistem selang-seling dimana setiap 3 bakal calon harus terdapat sekurang-kurang 1 calon perempuan dan disusun berdasarkan nomor urut. Kemudian sistem pemilu dalam UU No 10/2008 menggunakan penetapan calon terpilih dengan sistem nomor urut terkecil apabila tidak mencapai 30 % dari BPP.

UU No 10/2008 terdapat aturan yang menyatakan bahwa setiap partai politik harus memasukkan paling sedikit 30% (tiga puluh perseratus) keterwakilan perempuan ke dalam daftar bakal caleg yang diajukan. Hal ini menjadi sebuah keharusan yang harus ditempuh partai politik untuk mengajukan calon di Pemilu. Selain itu mekanisme lain yang ditempuh adalah sistem selang-seling dimana setiap 3 bakal calon harus terdapat sekurang-kurang 1 calon perempuan dan disusun berdasarkan nomor urut. Kemudian sistem pemilu dalam Pasal 214 UU No 10/2008 menggunakan penetapan calon terpilih dengan sistem nomor urut terkecil apabila tidak mencapai 30 % dari BPP. Sistem ini dikenal dengan *affirmative action*. Hal ini merupakan salah satu cara agar keterwakilan perempuan di parlemen dapat memenuhi 30 % dari total keseluruhan anggota parlemen

Sistem yang diadopsi dalam Undang-undang Nomor 10 Tahun 2008 tidak bertahan lama, bahkan tidak sempat dipraktikkan pada Pemilu 2009. Pada tanggal 19 Desember 2008, sistem pemilu yang akan diterapkan dalam Pemilu 2009 berubah lagi menjadi sistem proporsional terbuka murni.<sup>60</sup> Sistem tersebut lahir berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008 dalam perkara pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD. Putusan ini muncul berawal dari permohonan uji materil terhadap beberapa Pasal (salah satunya Pasal 214) dalam Undang-Undang Nomor

---

<sup>60</sup> Fahmi, Khairul. *Op.cit.* hlm. 122

10 Tahun 2008 yang diajukan oleh salah satunya adalah Muhammad Sholeh.<sup>61</sup>

Melalui Putusan MK No 22-24/PUU-VI/2008 menyatakan bahwa penetapan calon terpilih anggota legislatif adalah dengan nomor urut pada Pasal 214 adalah Inkonstitusional.<sup>62</sup> Berdasarkan Putusan MK No. 22-24/PUU-VI/2008, maka penentuan calon anggota legislatif (Caleg) terpilih Pemilu 2009 harus didasarkan suara terbanyak secara berurutan; bukan atas dasar standar ganda, yaitu perolehan suara caleg dan nomor urut terkecil caleg yang ditetapkan partai politik (Parpol), Substansi Pasal 214 UU No. 10 Tahun 2008 merupakan acuan “redaksi” Pasal 55 ayat (2) yang menyebutkan bahwa *“Di dalam daftar bakal calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1), setiap 3 (tiga) orang bakal calon terdapat sekurang-kurangnya 1 (satu) orang perempuan bakal calon”*.

Upaya untuk meningkatkan keterwakilan di ranah parlemen sedikit mengalami kendala karena putusan MK tersebut. Setelah sebelumnya UU No 10 Tahun 2008 memberi ruang segar bagi keterwakilan perempuan dengan menggunakan sistem proposional tertutup sehingga akan sangat menguntungkan kaum perempuan, karena dengan daftar calon tertutup, kaum perempuan dapat dipastikan memperoleh kursi di parlemen jika partai tempatnya bernaung memperoleh suara yang cukup di dapil tempatnya mencalonkan diri, dan tentunya lolos dari parliamentary threshold. Namun, dengan adanya putusan MK tersebut aturan ini menjadi

---

<sup>61</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008 dalam perkara pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD

<sup>62</sup> Putusan MK No 22-24/PUU-VI/2008

sebuah kekhawatiran terhadap keterpilihan calon perempuan sebab penentuan keterpilihan calon didasarkan pada suara terbanyak.

Meskipun ditentukan menggunakan suara terbanyak, namun keterpilihan calon perempuan di Pemilu 2009 mengalami peningkatan. Setelah sebelumnya pada Pemilu 2004 keterpilihan perempuan hanya berjumlah 61 orang dari 560 kursi yang diperebutkan, pada Pemilu 2009 keterpilihan perempuan meningkat menjadi 101 kursi atau 17,86% dari total keseluruhan suara. Putusan MK dianggap menghalangi upaya tercapainya keterpilihan perempuan sebanyak 30 % di parlemen. Namun, di sisi lain, putusan tersebut dapat menepis anggapan bahwa kaum perempuan yang duduk di parlemen bukan sekadar menduduki “kursi kosong” (tidak dipilih rakyat), melainkan dipilih oleh rakyat karena kapasitas, kapabilitas, dan kedekatannya dengan rakyat.

Meskipun jumlah calon perempuan di DPR meningkat pada Pemilu 2009, ternyata dari 9 parpol lolos parliamentary threshold 2,5 persen, terdapat 3 parpol yang tidak memenuhi kuota 30 persen calon perempuan, yaitu PAN (29,7 persen), Partai Gerindra (29,29 persen), dan PPP (26,91 persen).<sup>63</sup>

Beralih kepada Pemilu 2014, pemilu 2014 diikuti oleh 12 partai peserta pemilu. Berdasarkan perolehan suara, 10 partai berhasil memperoleh minimal 3,5% parliamentary threshold seperti ditetapkan dalam UU Pemilu No.8 tahun 2012. Atas putusan MK ini maka lahirlah

---

<sup>63</sup> Ramlan Subakti, dkk, 2013, *Meningkatkan Keterwakilan Perempuan Penguatan Kebijakan Afirmasi*, Jakarta : Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan, hlm. 15

Undang-Undang No 8 Tahun 2012 tentang Perubahan atas Undang-Undang No 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai dasar hukum pelaksanaan pemilihan umum tahun 2014. Implikasi putusan ini bisa dikatakan bahwa setiap pemilihan tidak lagi menggunakan standar ganda, yaitu menggunakan nomor urut dan perolehan suara masing-masing Caleg. Mahkamah Konstitusi juga mendalilkan dalam argumentasinya bahwa menurut Mahkamah, ketentuan Pasal 214 UU No. 10 Tahun 2008 mengandung standar ganda sehingga dapat dinilai memberlakukan hukum yang berbeda terhadap keadaan yang sama sehingga dinilai tidak adil.<sup>64</sup>

Dalam UU No 8 Tahun 2012 diatur bahwa penetapan calon terpilih adalah dengan suara terbanyak sebagaimana tercantum dalam Pasal 215 Undang-Undang *a quo*. Sistem Pemilu Tahun 2014 tetap sama pada Pemilihan Umum Tahun 2009 dengan menggunakan sistem proporsional dengan mekanisme suara terbanyak.

Upaya untuk meningkatkan keterpilihan perempuan di Pemilu 2014 semakin gencar dilakukan. Terlebih dalam Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) diatur mengenai keharusan dari masing-masing partai politik untuk memasukkan mengatur minimum 30% pencalonan perempuan dalam Daftar Calon Tetap di setiap dapil DPR/DPRD. Pasal 27 ayat (1) Huruf b PKPU menyatakan jika ketentuan 30 persen

---

<sup>64</sup> Bagus Anwar Hidayatulloh, 2014, "Politik Hukum Sistem Pemilu Legislatif dan Presiden Tahun 2009 dan 2014 dalam Putusan Mahkamah Konstitusi", *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM*, No. 4 Vol. 21, hlm 566

keterwakilan perempuan tidak terpenuhi, parpol dinyatakan tidak memenuhi syarat pengajuan daftar bakal calon pada daerah pemilihan bersangkutan.

Dari sisi jumlah dan persentase, pencalonan perempuan dalam pemilu 2014 mengalami peningkatan. Pada Pemilu 2009, dari total 11.301 caleg 34,60 % diantaranya merupakan caleg perempuan atau berjumlah 3.910 caleg. Sementara, pada Pemilu 2014, dari total 6.607 caleg ada 2.467 perempuan yang jadi caleg atau sekitar 37,67 %. Namun, peningkatan jumlah partisipasi caleg perempuan pada pemilu 2014 tidak dibarengi dengan perolehan suara untuk mengisi keterwakilan di parlemen. Dari 2.467 caleg perempuan hanya 97 perempuan dari 560 orang atau 17,32 %.

Meningkatnya keikutsertaan perempuan dalam Pemilu 2014 tidak dibarengi dengan keterpilihan perempuan dalam Pemilu 2014. Masyarakat masih cenderung memilih laki-laki dalam kontestasi Pemilu 2014. Partai politik juga hanya menjadikan syarat 30 % dalam pendaftaran kepersertaan pemilu sebagai sekedar “syarat administrative”. Temuan ini menunjukkan bahwa hambatan dan tantangan bagi keterpilihan perempuan dalam parlemen tidak secara otomatis teratasi dengan dikeluarkannya peraturan teknis yang secara formal ditujukan untuk mengawal proses pencalonan perempuan.

Penetapan dengan suara terbanyak juga mempunyai pengaruh dalam keterwakilan perempuan di parlemen. Perbandingan 70:30 untuk

pendaftaran caleg akan sangat menyulitkan caleg perempuan apabila keterpilihan berdasarkan suara terbanyak. Jika penentuan calon terpilih dilakukan secara suara terbanyak ‘murni’, dapat dipastikan jumlah perempuan yang terpilih akan sangat berkurang. Apalagi dengan banyaknya partai politik peserta pemilu, persaingan mendapatkan kursi lebih dari satu di tiap dapil, sangatlah sulit.

Penggunaan metode penetapan calon terpilih berdasarkan suara terbanyak ini juga masih berlanjut hingga Pemilu 2019, didalam Undang-undang Nomor 7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum sebagai dasar hukum pelaksanaan pemilihan umum tahun 2019 didalam pasal 422 menyebutkan bahwa *“penetapan calon terpilih anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kab/kota dari partai politik peserta pemilihan umum didasarkan pada perolehan kursi partai politik peserta pemilihan umum disuatu daerah pemilihan ditetapkan berdasarkan suara terbanyak yang diperoleh masing-masing calon anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten atau kota disatu daerah pemilihan yang tercantum pada surat suara.”*

Pemilu 2019 diikuti oleh 14 parpol memperebutkan sebanyak 575 kursi di parlemen. Pada Pemilu 2019, persentase partisipasi perempuan mencapai 40,08 persen, yakni ada 3.200 perempuan dari 7.985 caleg yang memperebutkan 575 kursi DPR. Dari jumlah tersebut, terdapat 118 orang yang terpilih untuk menepati kursi di DPR atau setara dengan 20,5% dari

jumlah keseluruhan kursi di DPR. Keterpilihan perempuan ini meningkat sebanyak 21 kursi dari keterpilihan di Pemilu 2014.

Penetapan keterpilihan calon anggota legislative menggunakan sistem suara terbanyak menimbulkan keterwakilan perempuan yang fluktuatif di parlemen. Tertinggi keterwakilan perempuan di parlemen yaitu pada Pemilu 2019 yang berjumlah 118 orang atau 20,5 % total kursi di parlemen. Berikut penulis sajikan data perbandingan keterwakilan perempuan dan laki-laki di parlemen sejak penetapan menggunakan suara terbanyak :

Tabel 3. 7 Perbandingan Keterwakilan Laki-Laki dan Perempuan

Tahun	Laki-Laki				Perempuan			
	Calon Legislatif		Keterwakilan		Calon Legislatif		Keterwakilan	
	Jumlah	%	Jumlah	%	Jumlah	%	Jumlah	%
2009-2014	7.391	65,40	459	81,96	3.910	34,60	101	18,04
2014-2019	4.140	62,67	463	82,68	2.467	37,33	97	17,32
2019-2024	4.785	59,92	457	79,5	3.200	40,08	118	20,5

Sumber : Komisi Pemilihan Umum

Puskapol mencatat setidaknya ada dua faktor yang mendorong peningkatan keterpilihan perempuan. Pertama, nomor urut. Mayoritas perempuan yang terpilih di 2019 merupakan perempuan yang ditempatkan di nomor urut 1. Sisanya, nomor urut 2 dan 3. Faktor kedua, yakni latar belakang. Dari 118 perempuan caleg terpilih, 53 persen merupakan aktivis partai yang pernah bertarung di tingkat lokal atau pernah berkontestasi pada pemilu maupun pilkada sebelumnya. Pengalaman bertarung memberikan pelajaran bagi perempuan caleg dalam mendapatkan



dukungan, mendekati pemilih, dan memetakan strategi pemenangan. Dan, 41 persen diantaranya memiliki hubungan kekerabatan dengan elit partai atau tokoh berpengaruh di dapilnya.<sup>65</sup>

Penetapan calon terpilih dengan suara terbanyak ini memunculkan pengaruh yang besar terhadap keterwakilan perempuan di parlemen. Berbeda dengan sistem penetapan nomor urut yang dimana Partai Politik dapat mengatur penempatan calon perempuan sehingga nantinya dapat terpilih, hal ini dikarenakan masing-masing partai politik akan mengandalkan kader terbaiknya dalam pertarungan antar partai politik, namun dengan adanya mekanisme penetapan calon dengan suara terbanyak akan lebih mengandalkan kepada eksistensi individu dari calon tersebut. Hal ini jelas berbanding terbalik, dimana sebelumnya penetapan calon terpilih berdasarkan nomor urut akan terjadi penawaran dan pertarungan kualitas kader antar partai, namun dengan penetapan calon terpilih berdasarkan suara terbanyak mengakibatkan pertarungan yang terjadi bukan pada penawaran kualitas kader antar partai, namun terfokus pada siapa individu calon yang lebih kuat dalam mengkonsolidasikan suara didapilnya meskipun harus saling jegal menjegal dalam satu partai yang sama. Hal tersebut bukan hanya berpengaruh dalam pertarungan diarena politik, namun juga sangat berpengaruh terhadap pemenuhan kursi terhadap perempuan di Parlemen. Hal ini dikarenakan semakin besar tensi

---

<sup>65</sup> Puskapol Fisip UI, 2014, Analisis Perolehan Suara dalam Pemilu 2014: OLIGARKI POLITIK DIBALIK KETERPILIHAN CALEG PEREMPUAN, hlm. 2-4

pertarungan individu calon di pemilu, maka juga turut mempersempit ruang bagi calon perempuan untuk bergerak mengkampanyekan dirinya.

## 2. Pengaruh Penetapan Calon Terpilih Berdasarkan Suara Terbanyak Terhadap Hilangnya Hak *Affirmative Action*

Ide mengenai tindakan afirmasi dilatarbelakangi oleh pemikiran dan gerakan hak-hak sipil liberal yang menghendaki diakhirinya diskriminasi ras dan gender pada awal tahun 1960an. Pada 1961 Presiden John. F. Kennedy mendirikan *Commision on The Status of Women* (komisi mengenai status perempuan) dan menghasilkan pembentukan *Citizens Advisory Council* (Dewan Pertimbangan Warga Negara) tentang status perempuan. Kemudian pada era yang sama diberlakukan *Equal Pay Act* (Kebijakan Kesetaraan Pengupahan). Pada tahun 1964 kongres Amerika kemudian meloloskan kebijakan *Civil Rights Act* (Kebijakan Hak-hak sipil) pada 1964 untuk mencegah diskriminasi berdasarkan kepada jenis kelamin dan juga ras dan agama oleh para pemilik perusahaan, agen tenaga kerja dan serikat-serikat.<sup>66</sup>

Politik yang masih jauh dari keterlibatan kaum perempuan, tentu lebih dekat kepada kepentingan-kepentingan laki-laki. Sejarah dominasi budaya patriarki yang telah ada sejak lama ini memiliki Implikasi terhadap struktur sosial dan norma masyarakat yang patriarkis, cenderung tidak menganggap bahwa perempuan harus terlibat dalam kepemimpinan dan penentuan kebijakan. Oleh karena itu dalam menjamin partisipasi politik

---

<sup>66</sup> Insan Praditya Anugrah, 2017, *Op.cit* hlm. 96-97

ini kita harus menjamin terlebih dahulu keterwakilan perempuan didalam ranah politik melalui tindakan afirmasi/*affirmative action*.

*Affirmative action* mulai diperkenalkan di Indonesia melalui Pemilu 2004 yang termuat dalam UU No 12 Tahun 2003. Masuknya *affirmative action* dalam peraturan Pemilu 2004 merupakan perjuangan dari gerakan perempuan yang peduli terhadap hak-hak perempuan dalam ranah publik. Pasal 65 UU No.12 Tahun 2003 menyebutkan: “Setiap partai politik peserta pemilu dapat mengajukan calon anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota untuk setiap daerah pemilihan dengan memperhatikan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30 persen” Namun, partisipasi perempuan masih jauh dari 30 % sebab dalam UU No 12 Tahun 2003 hanya sekedar himbauan tanpa adanya sanksi yang dapat dikenakan apabila partai politik tidak memasukkan 30 % calon perempuan dalam daftar yang diberikan kepada KPU. Dari 24 peserta pemilu hanya 14 partai yang berhasil mengajukan minimal 30% caleg perempuan dalam daftar calon, sementara sisanya, termasuk partai besar seperti Golkar dan PDIP, tidak mencapai jumlah tersebut.

Perjuangan untuk meningkatkan partisipasi perempuan dalam ranah public khususnya dalam pemilihan legislative kembali membuahkan hasil. Pada pemilu 2009, undang-undang pemilu kembali diubah menjadi UU No 10 Tahun 2008 dengan lebih menekankan pada kewajiban setiap parpol untuk menempatkan 30 % partisipasi perempuan dalam pencalonan

legislative. *Affirmative action* juga dimasukkan ke dalam Undang-undang partai politik.

Pasal 53 UU No 10 Tahun 2008 menyebutkan: “daftar bakal calon legislatif memuat paling sedikit 30% keterwakilan perempuan”. Lebih jauh lagi, Pasal 55 menyebutkan bahwa, “di dalam daftar bakal calon dimaksud tersebut, dalam setiap 3 orang bakal calon terdapat sekurang-kurangnya satu orang perempuan bakal calon”. Selain itu mekanisme lain yang ditempuh adalah sistem selang-seling dimana setiap 3 bakal calon harus terdapat sekurang-kurang 1 calon perempuan dan disusun berdasarkan nomor urut. Kemudian sistem pemilu dalam Pasal 214 UU No 10/2008 menggunakan penetapan calon terpilih dengan sistem nomor urut terkecil apabila tidak mencapai 30 % dari BPP.

Penetapan calon terpilih ini menjadi bahan perdebatan hingga kemudian diajukan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi hingga keluar putusan No MK Nomor 22-24/PUU-VI/2008 yang mengembalikan penetapan calon terpilih menggunakan suara terbanyak. Dalam putusan tersebut Majelis hakim konstitusi mengabulkan sebagian permohonan para Pemohon dengan yaitu membatalkan Pasal 214 yang amar putusannya berbunyi ; ”...Menyatakan Pasal 214 huruf a, huruf b, huruf c, huruf d, dan huruf e 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) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ”.

Dalam putusannya Mahkamah berpendapa bahwa”Ketentuan Pasal 214 huruf a, huruf b, huruf c, huruf d, dan huruf e UU 10/2008 yang menentukan bahwa calon terpilih adalah calon yang mendapat di atas 30% (tiga puluh per seratus) dari BPP, atau menempati nomor urut lebih kecil, jika tidak ada yang memperoleh 30% (tiga puluh per seratus) dari BPP, atau yang menempati nomor urut lebih kecil jika yang memperoleh 30% (tiga puluh per seratus) dari BPP lebih dari jumlah kursi proporsional yang diperoleh suatu partai politik peserta Pemilu adalah inkonstitusional. Inkonstitusional karena bertentangan dengan makna substantif kedaulatan rakyat dengan prinsip keadilan sebagaimana diatur dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945. Hal tersebut merupakan pelanggaran atas kedaulatan rakyat jika kehendak rakyat yang tergambar dari pilihan mereka tidak diindahkan dalam penetapan anggota legislatif akan benarbenar melanggar kedaulatan rakyat dan keadilan, jika ada dua orang calon yang mendapatkan suara yang jauh berbeda secara ekstrem terpaksa calon yang mendapat suara banyak dikalahkan oleh calon yang mendapat suara kecil, karena yang mendapat suara kecil nomor urutnya lebih kecil”.

Putusan Mahkamah Konstitusi di atas memberi sinyal bahwa kedaulatan rakyat mesti diwujudkan melalui sarana pemilihan umum yang menggunakan sistem penetapan calon terpilih berdasarkan suara

terbanyak. Maka, adalah bertentangan dengan daulat rakyat jika caleg terpilih ditentukan dengan nomor urut, bukan dengan suara terbanyak.

Putusan ini merupakan pukulan bagi gerakan perempuan saat itu, yang telah merancang upaya afirmasi dari hulu ke hilir, yaitu pengaturan sedemikian rupa untuk mendorong lebih terbukanya akses perempuan pada kontestasi pemilu yang sudah dilakukan sejak dari proses seleksi internal partai politik, penempatan mereka di daftar caleg, sampai pada mekanisme penentuan calon terpilih sebagaimana diatur dalam UU Pemilu No.10/2008 untuk meningkatkan kemungkinan keterpilihan mereka. Dengan keluarnya putusan MK ini, caleg perempuan harus menghadapi arena kontestasi yang berbeda, antara lain dengan makin kerasnya persaingan dengan caleg sesama partai, selain dengan caleg partai lain, di tengah tantangan keterbatasan sumber daya dan pengalaman perempuan.

Pemilu 2009 menghasilkan terpilihnya 18% anggota perempuan dari keseluruhan anggota DPR RI periode 2009-2014. Ini merupakan peningkatan signifikan dari persentase perempuan di DPR RI periode sebelumnya sebesar 11%. Di tengah berbagai tantangan dan hambatan, caleg perempuan berhasil membuktikan diri mampu berkontestasi dalam pemilu proporsional terbuka dengan mekanisme suara terbanyak untuk penentuan calon terpilih.

Pada pemilu tahun 2014 sistem penetapan calon terpilih berdasarkan pada suara terbanyak sebagaimana yang diatur dalam pasal 215 UU No.8 tahun 2012. adanya ketentuan tersebut adalah karena

Putusan Mahkamah konstitusi 22-24/PUUVI/2008 menyatakan bahwa sistem penetapan calon terpilih dengan nomor urut adalah inkonstitusional.

Pada tahun 2017 muncul Undang-undang tentang pemilu yang baru yakni UU No.7 Tahun 2017. Dalam Pasal 420 UU tersebut menyatakan bahwa penentuan jumlah perolehan kursi partai politik menggunakan sistem sant lague dimana jumlah perolehan suara keseluruhan masing-masing partai politik dibagi dengan bilangan pembagi 1,3,5,7 dan seterusnya sehingga jumlah kursi bagi masing-masing partai politik ditentukan dari perolehan jumlah suara terbanyak berdasarkan peringkat tertinggi, kemudian setelah mengetahui jumlah masing-masing partai politik maka kursi tersebut diisi oleh calon terpilih yang mendapatkan suara terbanyak.

Sistem penetapan caleg terpilih berdasarkan suara terbanyak tentu merugikan kepentingan caleg perempuan dan politik perempuan pada umumnya, serta bertentangan dengan agenda besar bangsa untuk mendorong partisipasi politik perempuan melalui *affirmative action* yang dilindungi oleh Pasal 28 H Ayat 2 UUD 1945. Meski tetap dipertahankan, ketentuan Pasal 55 Ayat 2 UU No. 10 Tahun 2008 (setiap 3 orang caleg terdapat sekurang-kurangnya 1 caleg perempuan) dan Pasal 53 (daftar bakal caleg memuat paling sedikit 30% keterwakilan perempuan) menjadi tidak memiliki arti.<sup>67</sup>

---

<sup>67</sup> Artina. Dessy . *Op.cit.* hal. 16

Minimnya jumlah keterwakilan perempuan di DPR tentu tidak lagi dapat dilihat bahwa kedudukan kaum perempuan dan laki-laki harus didudukan setara dalam dalam bidang politik, melainkan harus diupayakan tindakan afirmatif (affirmative action) yang bersifat khusus kepada kaum perempuan sehingga kedudukannya dapat disetarakan dengan laki-laki. Tindakan afirmatif berupa perlakuan khusus kepada kaum perempuan dalam meningkatkan keterwakilannya di DPR, merupakan sebuah tindakan diskriminatif positif (reverse discrimination) yang dapat dibenarkan menurut ketentuan hukum HAM internasional dan UUD 1945. Pasal 28H ayat (2) UUD 1945 menyatakan: “Setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan”. Dalam konteks norma ini, kaum perempuan dikonstruksikan sebagai pihak yang berhak untuk menerima “perlakuan khusus” agar mencapai persamaan dan keadilan dalam bidang politik, khususnya meningkatkan keterwakilan kaum perempuan sebagai anggota DPR. Perlakuan khusus ini merupakan konsekuensi logis hukum dari tindakan Indonesia melakukan ratifikasi Konvensi Hak Politik Perempuan melalui UU Nomor 68 Tahun 1958 (UU Hak Politik Perempuan), ratifikasi Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Wanita (Convention on the Elimination of All Forms Discrimination Against Women/CEDAW) melalui UU Nomor 7 Tahun 1984 (UU CEDAW), dan ratifikasi Konvensi Hak Sipil dan Politik (Convention on Civil and



Political Rights) melalui UU Nomor 12 Tahun 2005. Kebijakan afirmatif dengan memberikan kuota 30% bagi kaum perempuan yang diatur dalam UU Pemilu Legislatif (UU 12/2003, UU 10/2008) dan UU Partai Politik (UU 31/2002, UU 2/2008, UU 2/2011), maupun ratifikasi berbagai konvensi mengenai HAM, merupakan bagian dari kebijakan diskriminasi positif dalam rangka meningkatkan jumlah keterwakilan dan peran politik perempuan di DPR.

Sejak penetapan keterpilihan calon legislative menggunakan suara terbanyak, keterpilihan perempuan bergerak fluktuatif dan tidak pernah menyentuh angka 30 %. Rumusan dalam aturan mengenai Pemilu tersebut merupakan tindakan afirmatif bagi keterwakilan perempuan di parlemen. Rumusan tersebut merupakan desain dari hulu ke hilir, artinya tindakan afirmatif sudah ada dalam internal partai yang kemudian dikombinasikan dengan pencalonan dan penempatan dalam daftar calon dengan sistem zipper, dukungan konstituen yang diraih calon legislative di daerah pemilihan yang bersangkutan.

Perumusan ketentuan dalam pasal 55 ayat (2) undang-undang a quo sebenarnya merupakan implementasi dari ketentuan pasal 53 yang diharapkan dapat mendukung perolehan suara bagi keterwakilan perempuan. Selain itu calon terpilih seperti yang diatur dalam pasal 214 undang-undang a quo merupakan juga tindakan afirmative dalam rangka memberikan peluang keterpilihan lebih besar bagi calon perempuan. Oleh karena itu penetapan dengan penggantian menggunakan suara terbanyak

menimbulkan inkonsistensi terhadap tindakan afirmative tersebut. Tujuan tindakan afirmative yang merupakan tindakan sementara ini adalah mendorong jumlah perempuan lebih banyak di parlemen, sehingga menggantinya dengan suara terbanyak adalah identik dengan menafikan tindakan afirmative tersebut. Tindakan afirmative tersebut dirumuskan sebagai upaya agar penerapan kuota 30% perempuan sebagai calon di legislatif tidak hanya merupakan retorika saja, tetapi merupakan suatu tindakan nyata yang didukung dengan sistem yang baik dalam setiap partai politik.

Dalam sistem penetapan calon terpilih dengan suara terbanyak masing-masing bakal calon terpilih mengupayakan diri agar dirinya mendapat dukungan sebanyak-banyaknya dari rakyat. Partai politik pun ikut berupaya agar calon yang diusungnya mendapatkan suara terbanyak. hasilnya adalah calon yang diusung bukan berdasarkan kriteria kader yang berkualitas, namun siapapun dapat menjadi calon terpilih bahkan orang-orang diluar kader asalkan orang tersebut merupakan sosok yang disukai oleh rakyat. Hal ini menggeser fungsi partai politik yang berkewajiban untuk melakukan perekrutan dan pengkaderan.

Sistem suara terbanyak maka partai politik kehilangan perannya untuk turut berupaya meningkatkan affirmative action dengan fungsi perekrutan dan pengkaderan. Sehingga yang terjadi adalah wakil-wakil rakyat khususnya dalam hal ini perempuan tidak dapat mewakili aspirasi perempuan dalam parlemen karena tanpa melalui pengkaderan, wakil

rakyat tersebut tidak memiliki pendidikan politik yang baik. akibatnya hak affirmative action bagi perempuan hanyalah formalitas dan menjadi kabur karena tidak mengakomodir hak-hak perempuan.