

---

**OPTIMALISASI KUOTA PEREMPUAN DI PARLEMEN  
BERDASARKAN PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 22-24/PUU-VI/2008**

**Oryza Puspa Yudha**

[oryza\\_puspa@yahoo.com](mailto:oryza_puspa@yahoo.com)

[Universitas Airlangga](#)

***Abstract***

*Women's representation in elections has been limited to only 30% (thirty percent) of the total number of MPs. This shows that in addition to women's inactivity in politics, gender issues can be an indicator of the legislative candidate's victory in the general election. This is very contrary to the number of Indonesians who are mostly women. The Constitutional Court in Decision Number 22-24 / PUU-VI / 2008 affirms the concept of the constitutionality of affirmative action. The regulation on the 30% quota of women is not a large number of women in Parliament, but only on the number of women at the time of the election of legislative candidates in the General Election. This becomes an irony because it is arranged only at the time of general election that in fact then women have to compete again with men in the general election.*

**Keywords:** *Affirmative positive, Parliament, Court Decision No. 22-24.*

**Abstrak**

Keterwakilan perempuan di pemilihan umum telah dibatasi hanya berkisar 30% (tiga puluh persen) dari total keseluruhan jumlah anggota parlemen. Hal ini sangatlah menunjukkan bahwa disamping kurang aktifnya perempuan untuk terjun dalam bidang politik, masalah *gender* pun dapat menjadi indikator kemenangan calon legislatif dalam pemilihan umum. Hal ini sangat bertolak belakang dari jumlah penduduk Indonesia yang sebagian besar merupakan perempuan. Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 22-24/PUU-VI/2008 tersebut menegaskan konsep konstitusionalitas *affirmative action*. Pengaturan mengenai jumlah kuota 30% perempuan itu bukanlah merupakan suatu bentuk banyaknya jumlah perempuan di Parlemen, akan tetapi hanya berdasarkan pada jumlah perempuan pada saat penilihan calon legislatif di Pemilihan Umum. Hal ini menjadi suatu ironi karena yang diatur hanya pada saat pemilihan umum saja yang notabene kemudian perempuan harus bersaing kembali dengan pria dalam pemilihan umum.

**Kata Kunci:** Afirmatif positif, Parlemen, Putusan MK No 22-24/PUU-VI/2008.

## PENDAHULUAN

Demokrasi telah menjadi arus utama negara-negara modern yang ada. Demokrasi berdiri berdasarkan prinsip persamaan, yaitu bahwa setiap warga negara memiliki kesamaan hak dan kedudukan di dalam pemerintahan, oleh karena itu setiap warga negara sejatinya memiliki kekuasaan yang sama untuk memerintah. Kekuasaan rakyat inilah yang menjadi sumber legitimasi dan legalitas kekuasaan negara. Indonesia yang memilih demokrasi secara perwakilan dalam tingkat parlemennya. Demokrasi perwakilan merupakan bentuk demokrasi dalam skala besar yang membutuhkan lembaga-lembaga politik tertentu sebagai jaminan terlaksananya demokrasi tersebut. Hans Kelsen menyatakan<sup>1</sup> bahwa dalam demokrasi perwakilan, fungsi pemerintahan dialihkan dari warga negara kepada organ-organ negara. Untuk mengisi organ-organ negara dilakukan melalui nominasi yang demokratis untuk membentuk dan mentransfer kekuasaan dari rakyat kepada otoritas negara dalam bentuk pemilihan umum. *International Commission of Jurist* tahun 1965 dalam konferensinya di Bangkok menyatakan bahwa “*Representative government is a government deriving its power and authority from the people which power and authority are exercised through representative freely chosen and responsible to them*”.

Diskriminasi baik dalam bentuk apapun didalam suatu negara hukum (*rechstaat*) jelas dilarang. Pelarangan tersebut berlaku bagi diskriminasi secara *gender*, suku, agama, ekonomi, dan lain sebagainya. Dalam negara hukum yang menganut Hak Asasi Manusia (HAM), setiap orang dianggap sama dan memiliki kedudukan yang sama dihadapan hukum. Secara khusus perempuan, sebagai bagian dari masyarakat dalam suatu negara, merupakan kelompok yang juga wajib mendapatkan jaminan atas hak-hak asasinya. Pasal 2 Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM) menyatakan bahwa hak dan kebebasan perlu dimiliki oleh setiap individu tanpa diskriminasi, termasuk tidak melakukan berdasarkan jenis kelamin.<sup>2</sup>

Keterwakilan perempuan dalam hal politik (*political representativeness*) bagi perempuan merupakan hal yang sangat fundamental sifatnya dalam negara hukum yang menjunjung tinggi

---

<sup>1</sup> Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, Russel & Russel, New York, 1961, Hal. 289.,

<sup>2</sup>Saparinah Sadli, *Hak Asasi Perempuan Adalah Hak Asasi Manusia, dalam Pemahaman Bentuk-Bentuk Tindak Kekerasan Terhadap Perempuan dan Alternatif Pemecahannya*, KK Convention Watch, PKWJ UI, Jakarta, 2000, Hal.1.,

semangat Hak Asasi Manusia. Keterwakilan perempuan dalam kancah perpolitikan sangat penting karena sejatinya Pemilihan Umum (Pemilu) merupakan implementasi Pasal 2 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 “Kedaulatan tertinggi berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”, Pemilihan Umum sebagai jalan pembuka kedaulatan rakyat tersebut dilaksanakan dengan cara-cara yang demokratis.

Menurut Linda Amalia Sari Gumelar (mantan Menteri Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak ( PP-PA) menyatakan bahwa peranan perempuan dibidang politik masih rendah. Indeks Pembangunan Manusia (IPM) dan Indeks Pemberdayaan Gender (IPG) di Indonesia banyak dipengaruhi oleh sebagian komunitas perempuan yang masih tertinggal baik dibidang pendidikan, ketenagakerjaan, dan politik.<sup>3</sup> Hal tersebut juga disebut oleh Alif Basuki mengenai ketertinggalan perempuan dari laki-laki yang berujung pada ketidakadilan terhadap perempuan, dapat berawal dari permasalahan terkait konstruksi sosial masyarakat yang sudah membudaya, depolitisasi kepentingan negara yang tidak adil terhadap kaum perempuan, interpretasi agama yang tidak benar, atau dapat juga karena kurangnya akses perempuan terhadap pengambilan kebijakan dan keputusan publik.<sup>4</sup>

**Tabel 1**  
**Perempuan di Parlemen dalam 3 (tiga) Periode**

<b>Periode</b>	<b>Perempuan</b>	<b>%</b>	<b>Laki-Laki</b>	<b>%</b>	<b>Total</b>	<b>%</b>
<b>1992</b>	<b>60</b>	<b>12,15</b>	<b>434</b>	<b>87,85</b>	<b>494</b>	<b>100</b>
<b>1997</b>						
<b>1997</b>	<b>56</b>	<b>11,20</b>	<b>444</b>	<b>88,90</b>	<b>500</b>	<b>100</b>
<b>1999</b>						
<b>1999</b>	<b>44</b>	<b>8,80</b>	<b>456</b>	<b>91,20</b>	<b>500</b>	<b>100</b>
<b>2004</b>						

**Sumber:** Sekjen, MPR RI (Indikator Wanita Indonesia, 1999, BPS)

<sup>3</sup> Titien Agustina, *Perjalanan Perempuan Indonesia Dalam Mengejar Kuota Kursi Parlemen*, Jurnal Studi Gender dan Anak, Volume II, No. 1, Januari-Juni 2014, Hal. 36.,

<sup>4</sup> A.B. Lapian, dkk (et), *Sejarah Dan Dialog Peradaban Persembahan 70 Tahun Prof. Dr. Taufik Abdullah*, dalam Sarkawi B. Husain, *Posisi Dan Peran Perempuan Dalam Parlemen di Jawa Timur*, Jakarta, LIPI Press, 2005, Hal. 563.,

**Tabel 2**  
**Perempuan di Lembaga-lembaga Politik/Jabatan Formal**

<b>Lembaga</b>	<b>Perempuan</b>	<b>%</b>	<b>Laki-Laki</b>	<b>%</b>
<b>MPR</b>	<b>18</b>	<b>12,15</b>	<b>117</b>	<b>90,8</b>
<b>DPR</b>	<b>44</b>	<b>11,20</b>	<b>455</b>	<b>91,2</b>
<b>MA</b>	<b>77</b>	<b>8,80</b>	<b>40</b>	<b>85,2</b>
<b>BPK</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>7</b>	<b>100</b>
<b>KPU</b>	<b>2</b>	<b>1,81</b>	<b>9</b>	<b>81,9</b>
<b>Gubernur</b>	<b>1</b>	<b>0,1</b>	<b>31</b>	<b>99,9</b>
<b>Walikota</b>	<b>5</b>	<b>1,5</b>	<b>331</b>	<b>98,5</b>
<b>PNS Gol IV dan III</b>	<b>1883</b>	<b>7,0</b>	<b>25.110</b>	<b>93,0</b>
<b>Hakim</b>	<b>536</b>	<b>16,2</b>	<b>2775</b>	<b>83,8</b>
<b>PTUN</b>	<b>35</b>	<b>23,4</b>	<b>150</b>	<b>76,6</b>

**Sumber:** Ani Sujipto, 2002 diambil dari Divisi Perempuan dan PEMILU, CETRO 2001

**Tabel 3**  
**Perempuan di DPR, DPD, MPR**  
**Hasil Pemilu 2004**

<b>No</b>	<b>Partai Politik</b>	<b>Total Kursi</b>	<b>%</b>	<b>Perempuan</b>	<b>%</b>	<b>Laki-laki</b>	<b>%</b>
<b>1</b>	<b>Golkar</b>	<b>127</b>	<b>23,1</b>	<b>18</b>	<b>14</b>	<b>109</b>	<b>86</b>
<b>2</b>	<b>PDIP</b>	<b>109</b>	<b>19,8</b>	<b>12</b>	<b>11</b>	<b>98</b>	<b>90</b>
<b>3</b>	<b>PPP</b>	<b>58</b>	<b>10,5</b>	<b>3</b>	<b>5</b>	<b>55</b>	<b>95</b>
<b>4</b>	<b>PD</b>	<b>56</b>	<b>10,2</b>	<b>6</b>	<b>11</b>	<b>49</b>	<b>89</b>
<b>5</b>	<b>PAN</b>	<b>53</b>	<b>9,6</b>	<b>7</b>	<b>13</b>	<b>46</b>	<b>87</b>
<b>6</b>	<b>PKB</b>	<b>52</b>	<b>9,5</b>	<b>7</b>	<b>13</b>	<b>45</b>	<b>87</b>

7	<b>PKS</b>	<b>45</b>	<b>8,2</b>	<b>3</b>	<b>9</b>	<b>41</b>	<b>91</b>
8	<b>PBR</b>	<b>14</b>	<b>2,5</b>	<b>2</b>	<b>14</b>	<b>12</b>	<b>86</b>
9	<b>PDS</b>	<b>13</b>	<b>2,4</b>	<b>3</b>	<b>23</b>	<b>10</b>	<b>77</b>
10	<b>PBB</b>	<b>11</b>	<b>2,0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>11</b>	<b>100</b>
11	<b>PDK</b>	<b>4</b>	<b>0,7</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>4</b>	<b>100</b>
12	<b>P.Pelopor</b>	<b>3</b>	<b>0,5</b>	<b>1</b>	<b>33</b>	<b>2</b>	<b>67</b>
13	<b>PKPB</b>	<b>2</b>	<b>0,4</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>2</b>	<b>100</b>
14	<b>PKPI</b>	<b>1</b>	<b>0,2</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>100</b>
15	<b>PPDI</b>	<b>1</b>	<b>0,2</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>100</b>
16	<b>PNI</b>	<b>1</b>	<b>0,2</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>100</b>
	<b>TOTAL</b>	<b>550</b>	<b>100</b>	<b>62</b>	<b>11</b>	<b>488</b>	<b>89</b>

**Sumber: Komisi Pemilihan Umum (2004).**

Membandingkan prosentase perempuan dan laki-laki di tubuh parlemen dari tahun ke tahun, menunjukkan angka betapa tingkat keterlibatan perempuan dalam dunia politik (baca: parlemen) sangat rendah. Pembelajaran dari Pemilu Tahun 2004, dengan pengaturan tindakan khusus sementara dalam bentuk memperhatikan keterwakilan perempuan dalam pencalonan yang dilakukan oleh partai politik, juga tidak menunjukkan kenaikan angka yang signifikan, oleh karena pada umumnya, jikapun partai politik memasukkan perempuan sebagai calon anggota legislatif, calon perempuan tidak banyak yang ditempatkan pada nomor urut jadi.

Sebenarnya tidaklah tepat anggapan umum bahwa minimnya keterlibatan perempuan dalam dunia politik disebabkan oleh keengganan perempuan untuk masuk di ranah politik. Jika pun ada keengganan, ini adalah hasil konstruksi sosial yang bias jender dimana perempuan dipersepsikan sebagai tidak patut berada dalam dunia politik, tidak berani, tidak mau dan tidak mampu terjun di dunia politik. Konstruksi ini yang merupakan bentuk ketidakadilan jender itu sendiri. Sementara itu, laki-laki justru dikonstruksikan sebagai yang mampu dan pantas untuk berada di pentas politik dan urusan publik lainnya.

Meningkatnya perwakilan perempuan dalam parlemen diharapkan mampu meningkatkan proses akomodasi aspirasi perempuan dan kelompok rentan lainnya. *Convention on The*

*Elimination of Discrimination Against Women (CEDAW) 1979* sebagaimana telah diratifikasi dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984 Tentang Pengesahan Konvensi Mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Wanita untuk menjamin partisipasi politik perempuan, dalam ketentuan Bagian II Pasal 7 UU No. 7 Tahun 1984 menyatakan: “Negara-negara peserta wajib membuat peraturan-peraturan yang tepat untuk menghapus diskriminasi terhadap wanita dalam kehidupan politik dan kehidupan kemasyarakatan negaranya, khususnya menjamin bagi wanita atas dasar persamaan dengan pria, hak: (a). **Untuk memilih dan dipilih**, (b). Untuk berpartisipasi dalam perumusan kebijaksanaan pemerintah dan implementasinya, memegang jabatan dalam pemerintahan dan melaksanakan segala fungsi pemerintahan di semua tingkat dan (c). Untuk berpartisipasi dalam organisasi-organisasi dan perkumpulan-perkumpulan non pemerintah **yang hubungan dengan kehidupan masyarakat dan politik negara**”.

Pengaturan yang jelas mengenai mekanisme pemilihan umum dan keikutsertaan perempuan didalam parlemen yang ditujukan untuk dapat meningkatkan hak-hak dan kepentingan perempuan yang dapat diakomodir oleh negara merupakan suatu bentuk keadilan dan kepastian hukum dalam bentuk negara hukum (*rechtstaat*). Roscoe Pond mengatakan bahwa adanya kepastian hukum memungkinkan adanya “*predictability*”. Apa yang dikemukakan oleh Roscoe Pond ini oleh van Apeldoorn dianggap sejalan dengan apa yang diketengahkan oleh Oliver Wendell Holmes dengan pandangan Realismenya “*the prophecies of what the courts will do in fact and nothing more pretentious are what I mean by law*” yang menurut van Apeldoorn dikatakan bahwa pandangan tersebut kurang tepat karena pada kenyataannya hakim juga dapat memberi putusan yang lain dari apa yang diduga oleh pencari hukum<sup>5</sup>. Pada intinya terkait kepastian hukum dalam sistem hukum apapun (baik *Civil Law System* maupun *Commom Law System*), apabila hukum mengarah pada kepastian hukum, artinya semakin tegas dan tajam suatu peraturan hukum tersebut. Secara otomatis, keadilan akan berada pada posisi dibawah. Adegium hukum *summum ius summa iniura* yang bermakna keadilan tertinggi adalah ketidakadilan tertinggi akan semakin mengemuka karena terdapat pertentangan (*antinomi*) antara kepastian hukum dan keadilan.

---

<sup>5</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta, Kencana Prenada Media Group, 2009, H.158 menutip pendapat dari J.G. Riddal, *Jurisprudence*, Oxford University Press, Oxford, 2005, h.89.

Apabila membahas mengenai pemilihan umum dalam negara hukum (*rechstaat*), perlu diketahui mengenai tujuan diselenggarakannya pemilihan umum tersebut. Apabila kita saat ini berfikir mengenai apa yang telah dikatakan ini, maka akan sangat terlihat kontradiksinya bahwa sebenarnya seorang warga negara itu memperkenalkan dirinya dalam berbagai bentuk. Disatu pihak warga negara itu merupakan suatu orang yang menjadi hamba dalam suatu negara, tetapi dilain pihak warga negara juga merupakan orang yang berkuasa. Warga negara ini seolah-olah merupakan golongan *onderdanen*, tetapi dilain pihak pun dapat menjadi pembentuk peraturan perundang-undangan. Disatu pihak warga negara itu merupakan orang yang diperintahkan, tetapi disamping itu dapat juga bermakna sebagai orang yang memerintah. Sehingga dalam fokus penelitian pada jurnal ini adalah berkaitan dengan apakah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008 berpihak pada perempuan dalam keikutsertaanya di Parlemen dan Urgensi pemenuhan 30% kuota perempuan di Parlemen.

### Metode Penelitian

Tipe penelitian *hukum normatif* dimaksudkan untuk menelaah ketentuan-ketentuan hukum positif, dan perangkat hukum positif yang diteliti secara normatif akan digunakan sebagai sumber bahan hukum. Penelitian Hukum harus dilakukan pada tataran Kenormatifan hukum. **Morris L Cohen** yang sependapat dengan **Peter Machmud Marzuki** menyatakan "*Legal Research is the process of finding the law that governs activities in human society*"<sup>6</sup>. Seklilas tampaknya apa yang dikemukakan oleh **Morris L Cohen** tersebut untuk tujuan praktis. Prosedur demikian masih diperlukan dalam praktik hukum yang menentukan baik dampak peristiwa masa lalu maupun implikasinya pada masa yang akan datang dengan pernyataan itu sebenarnya apa yang ia kemukakan juga meliputi teori hukum.

Penelitian pada hakikatnya dimulai dari hasrat keingintahuan manusia yang dinyatakan dalam bentuk permasalahan atau pertanyaan. Setiap permasalahan diperlukan jawaban atau pemecahannya, sehingga yang bersangkutan akan mendapatkan pengetahuan baru yang

---

<sup>6</sup> Peter Machmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta, Kencana Prenada Media, 2005, h. 56.

dianggapnya benar. Tipe penelitian hukum disamping berupa *Doctrinal Research*<sup>7</sup>, yakni penelitian yang memberikan atau menghasilkan penjelasan sistematis tentang norma-norma (aturan/kaidah) hukum yang mengatur suatu kategori tertentu, dalam hal ini mengenai optimalisasi 30% kuota perempuan didalam parlemen.<sup>8</sup> Penelitian Hukum ini juga berfungsi sebagai bahan untuk mereformasi hukum (*Reform Oriented Research*), yaitu penelitian untuk mengevaluasi peraturan-peraturan perundang-undangan hukum yang ada serta memberikan rekomendasi terhadap perubahan-perubahan terhadap peraturan-peraturan hukum yang diketemukan sesuai dengan yang diinginkan sehingga dapat menjawab isu hukum yang diajukan.

## PEMBAHASAN

### **1. Putusan MK No 22-24/PUU-VI/2008 Sebagai Acuan Pemenuhan 30% Kuota Keterwakilan Perempuan Di Parlemen Dari Segi Keadilan Dan Kepastian Hukum.**

Pemilihan umum disamping merupakan suatu gelaran politik, juga merupakan suatu bentuk penyerahan kekuasaan pada rakyat kepada organ-organ negara. Dengan hak pilih yang disebut juga *gelijk kiesrecht*. Hal ini berarti bahwa setiap pemilih hanya dapat mengeluarkan satu suara. Inipun untuk menjamin sebanyak mungkin bahwa wakil yang dipilih benar-benar mewakili seluruh lapisan rakyat.<sup>9</sup> Dengan adanya pilihan oleh rakyat ini, sekiranya rakyat dapat turut serta dalam mengawasi tindak-tanduk dari pemerintah. Suatu hak lagi dari pihak rakyat dalam suatu negara hukum. Akan tetapi sekiranya jangan diabaikan terkait hak yang diberikan pada rakyat ini tidak sempurna. Dimaksud tidak sempurna adalah rakyat seolah-olah hanya berkuasa sewaktu

---

<sup>7</sup> Terkait dengan *Doctrinal Research*, Soetadnyo Wignyo Subroto menyatakan bahwa Penelitian Doktrinal adalah penelitian terhadap hukum yang dikonsepsikan dan dikembangkan atas dasar doktrin yang dianut sang pengonsep atau sang pengembangnya, meliputi:

1. Penelitian Doktrinal yang mengkaji hukum yang dikonsepsikan sebagai asas hukum alam dalam sistem moral menurut doktrin hukum alam;
2. Penelitian Doktrinal yang mengkaji hukum yang dikonsepsikan sebagai kaidah Peraturan Perundang-undangan menurut Doktrin Positivisme;
3. Penelitian Doktrinal yang mengkaji hukum yang dikonsepsikan sebagai putusan hakim *in concreto* menurut Doktrin Realisme.

Dalam Prasetijo Rijadi, *Memahami Metode Penelitian Hukum Dalam Konteks Penulisan Skripsi/Tesis*, AL Maktabah, Surabaya, 2017, Hal.33.

<sup>8</sup> *Ibid.* Hal.,8

<sup>9</sup> Sudargo Gautama, *Pengertian Negara Hukum*, Bandung, Alumi, 1973, Hal. 79.

dirinya belum memilih. Sesudah dilakukan pilihan dari rakyat kepada wakinya, maka sang wakil dalam Parlemen bisa jadi tidak lagi menurut sesuai kehendak si pemilih itu (konstituen)-nya.

Bahwa berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 3 UU No. 38/1999 Tentang Hak Asasi Manusia, sesuatu hal dikatakan diskriminatif apabila setiap pembatasan, pelecehan atau pengucilan yang langsung ataupun tak langsung didasarkan pada pembedaan manusia atas dasar agama, suku, ras, etnik, kelompok, golongan, status sosial, status ekonomi, jenis kelamin, bahasa, keyakinan politik, yang berakibat pengurangan, penyimpangan atau penghapusan pengakuan, pelaksanaan atau penggunaan hak asasi manusia dan kebebasan dasar dalam kehidupan baik individual maupun kolektif dalam bidang politik, ekonomi, hukum, sosial, budaya, dan aspek kehidupan lainnya.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik telah ditentukan secara tegas mengenai porsi keterwakilan perempuan dalam kepengurusan suatu partai politik di Indonesia. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum sendiri menyatakan minimal harus terdapat 30 % (tiga puluh persen) perempuan di Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR-RI). Astrid Anugerah berpendapat bahwa baik UU No. 2 Tahun 2008 dan UU No. 10 Tahun 2008 merupakan instrumen hukum yang revolusioner dibidang perpolitikan, karena melihat sangat sedikitnya porsi perempuan dalam kepengurusan parpol maupun dalam parlemen.<sup>10</sup> Pasal 2 ayat (2) UU No 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik sudah menerapkan pendirian dan pembentukan partai politik menyertakan 30 % (tiga puluh persen) keterwakilan perempuan. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tersebut dibuat karena untuk menghadapi Pemilihan Umum tahun 2009 yang sudah menerapkan kebijakan *affirmative action* didalamnya.<sup>11</sup>

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008 tertanggal 9 Desember 2008 yang dalam putusannya membatalkan keberlakuan Pasal 214 Huruf a, b, c, d, dan e UU No. 10 Tahun 2008 terkait penggunaan nomor urut dalam penentuan calon legislatif (caleg) terpilih melainkan dengan berdasarkan suara terbanyak sehingga dengan pembatalan tersebut secara

<sup>10</sup> Astrid Anugerah, *Keterwakilan Perempuan Dalam Politik*, Jakarta, Pancuran Alam, 2009, Hal. 1.

<sup>11</sup> Nur Asikin Thalib, *Hak Politik Perempuan Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi, (uji materil pasal 214 UU No. 10 Tahun 2008)*, Jurnal Cita Hukum, Vol. I, No. 2 Desember 2014, Hal. 235

otomatis *zipper system*<sup>12</sup> yang berdasarkan nomor urut untuk menentukan posisi perempuan tidak dapat dilakukan. Sistem *zipper* ini dilakukan dengan cara sebagai contoh nomor urut 1 caleg laki-laki, nomor urut 2 caleg perempuan, nomor urut 3 caleg laki-laki, atau nomor urut 1 caleg perempuan, nomor urut 2 dan nomor urut 3 caleg laki-laki, atau nomor urut 1 dan nomor urut 2 caleg laki-laki, nomor urut 3 caleg perempuan dan seterusnya, yang pada intinya minimal harus ada 1 orang caleg perempuan dalam setiap 3 nomor caleg (perbandingan 3:1).

Dibatalkannya Pasal 214 Huruf a, b, c, d, dan e UU No. 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah merupakan hasil *constitutional review* dari ketentuan Pasal 55 ayat (2), Pasal 205 ayat (4), ayat (5), ayat (6), dan ayat (7), serta Pasal 214 UU No. 10 Tahun 2008. Pasal 214 UU No. 10 Tahun 2008 menyatakan bahwa “Penetapan calon terpilih anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota dari Partai Politik Peserta Pemilu didasarkan pada perolehan kursi Partai Politik Peserta Pemilu di suatu daerah pemilihan dengan ketentuan:

- a. Calon terpilih anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota ditetapkan berdasarkan calon yang memperoleh suara sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh persen) dari BPP;
- b. Dalam hal calon yang memenuhi ketentuan huruf a jumlahnya lebih banyak daripada jumlah kursi yang diperoleh partai politik peserta pemilu, maka kursi diberikan kepada calon yang memiliki nomor urut lebih kecil diantara calon yang memenuhi ketentuan sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh persen) dari BPP;
- c. Dalam hal terdapat 2 (dua) calon atau lebih yang memenuhi ketentuan huruf a dengan perolehan suara yang sama, maka penentuan calon terpilih diberikan kepada calon yang memiliki nomor urut lebih kecil diantara calon yang memenuhi ketentuan sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh persen) dari BPP, kecuali bagi calon yang memperoleh suara 100 % (seratus persen) dari BPP;
- d. Dalam hal calon yang memenuhi ketentuan huruf a jumlahnya kurang dari jumlah kursi yang diperoleh partai politik peserta pemilu, maka kursi yang belum terbagi diberikan kepada calon berdasarkan nomor urut;]
- e. Dalam hal tidak ada calon yang memperoleh suara sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh persen) dari BPP, maka calon terpilih ditetapkan berdasarkan nomor urut”.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008, maka penentuan calon legislatif terpilih Pemilu 2009 harus didasarkan pada suara terbanyak secara berurutan, bukan

---

<sup>12</sup> Padahal ketentuan model *zipper system* ini dinilai oleh caleg perempuan cukup akomodatif apabila mendapat nomor urut 1, karena dipastikan memiliki peluang yang besar untuk memperoleh kursi terutama jika diajukan oleh sebuah partai politik besar (Vide: Pasal 56 ayat (2) UU No. 8 Tahun 2012).

atas dasar standar ganda, yaitu perolehan suara caleg dan nomor urut terkecil caleg yang ditetapkan partai politik bersangkutan sebagaimana indikasi *oligarkhi* partai selama ini. substansi Pasal 214 UU No. 10 Tahun 2008 merupakan acuan “redaksi” Pasal 55 ayat (2) 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”.<sup>13</sup>

Pada gelaran pemilu tahun 2014, sudah diberlakukannya UU No.8 Tahun 2012 tentang Pemilu. Kebijakan ini mewajibkan partai politik mencalonkan sekurang-kurangnya 30% berjenis kelamin perempuan dari total caleg di tingkat pusat, provinsi, maupun kabupaten/kota. Secara umum kebijakan afirmatif semakin disempurnakan. Hal tersebut dapat kita lihat pada UU No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilu yang kini UU No. 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilu, UU No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik dan UU No. 10 Tahun 2008 diperbarui menjadi UU No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilu DPR, DPD, dan DPRD. Pada Pasal 6 ayat (5) UU No. 22 Tahun 2007 Jo UU No. 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggara Pemilu dinyatakan bahwa: “*komposisi keanggotaan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota memperhatikan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh perseratus)*”.

Kebijakan afirmatif juga dilakukan pada tingkatan kepengurusan partai politik, yang mana pada pasal 20 UU No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik dinyatakan bahwa: “*kepengurusan partai politik tingkat provinsi dan kabupaten/kota sebagaimana dimaksud dalam pasal 19 ayat (2) dan ayat (3) disusun dengan memperhatikan keterwakilan perempuan paling rendah 30% (tiga puluh persen) yang diatur dalam AD dan ART Partai Politik masing-masing.*” Kemudian UU No.8 Tahun 2012 menggantikan UU No. 10 Tahun 2008 mengenai ketentuan 30% (tiga puluh persen) keterwakilan perempuan. Pasal 8 ayat 2e, Pasal 55, Pasal 56 ayat 2 dan Pasal 215B. Pasal 55 UU No.8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD dinyatakan bahwa: “*Daftar bakal calon sebagaimana dimaksud dalam pasal 53 memuat paling sedikit 30% (tiga puluh persen) keterwakilan perempuan*”. Sedangkan Pasal 215B UU No.8 Tahun 2012. Menyatakan: “*Dalam hal terdapat dua calon atau lebih yang memenuhi*

---

<sup>13</sup> Dessy Artina, *Dampak Putusan Mahkamah Konstitusi No. 22-24/PUU-VI/2008 Terhadap Kuota 30% Perempuan*, Jurnal Universitas Riau, tanpa tahun, Hal. 12.

*ketentuan sebagaimana dimaksud dalam huruf a dengan perolehan suara yang sama, penentuan calon terpilih ditentukan berdasarkan persebaran perolehan suara calon pada daerah pemilihan dengan mempertimbangkan keterwakilan perempuan”.*

Dalam hal ini kepada setiap partai politik yang menjadi peserta pemilu wajib memenuhi syarat 30% calon legislatif (caleg) perempuan di setiap daerah pemilihan (dapil). Dengan demikian, *affirmative action* keterwakilan perempuan dalam daftar bakal calon dilakukan tidak hanya untuk DPR, tetapi berlaku pula untuk DPRD Provinsi maupun DPRD Kabupaten/Kota. Kuota diperlukan agar terjadi keseimbangan dan untuk mencapai *critical mass* (angka strategis). Representasi yang dianggap signifikan adalah bila partisipasi perempuan mencapai angka presentase 30%.

## **2. Pelaksanaan 30% Kuota Perempuan Di Parlemen Pasca Putusan MK No. 22-24/PUU-VI/2008.**

Sejarah mencatat Pemilihan Umum tahun 1992 misalnya, dari 2283 calon anggota yang diusulkan oleh Organisasi Peserta Pemilu (OPP), jumlah perempuan hanya tercatat 248 orang (9,10%) sedangkan jumlah calon anggota laki-laki 2035 (80,90%). Hasil pemilu tahun 2002 juga belum menunjukkan perubahan, bahkan kuota 30% untuk perempuan tidak dapat dipenuhi oleh semua partai. Hal ini dikarenakan banyak faktor antara lain faktor budaya politik, stereotip politik, dan komitmen partai politik.

Diketahui bahwa perempuan hanya terwakili 9,7% di DPR hasil pemilu 1997, kemudian menurun menjadi 8,4% dari hasil pemilu 1999, lalu naik menjadi 11,5% dari hasil pemilu 2004 (Sastriyani; 2009: 164). Sementara itu, pada pemilu 2009, persentase jumlah anggota DPR perempuan mengalami peningkatan dibanding periode sebelumnya, yaitu berjumlah 18,03% dari 560 anggota DPR, tetapi peningkatan ini tidak otomatis disebabkan oleh peningkatan kesadaran masyarakat tentang kesetaraan gender sebab caleg perempuan “tertolong” oleh penentuan nomor urut yang terlanjur mengacu pada sistem *zipper* sesuai UU. Caleg perempuan yang berhasil lolos menjadi anggota legislatif disebabkan mereka menempati nomor urut kecil, terutama antara nomor urut satu hingga tiga. Sisanya, caleg perempuan tetap mengalami kesulitan untuk meraih suara banyak kecuali bagi caleg perempuan yang mempunyai jejaring

luas dan terjalin dengan bagus, namun yang demikian jumlahnya sangat kecil. Persentase anggota DPR-RI periode tahun 2009-2014 berdasarkan jenis kelamin, anggota DPR-RI laki-laki sejumlah 82,51% dan anggota DPR-RI perempuan sejumlah 17,49%.<sup>14</sup>

Proporsi anggota legislatif perempuan yang terpilih gagal mencapai *affirmative action* 30 persen pada pemilu 2014. Proporsi tersebut mengalami penurunan dari 18,2 persen pada tahun 2009 menjadi 17,3 persen di tahun 2014. Padahal kandidat perempuan yang mencalonkan diri dan masuk dalam daftar pemilih dari partai politik mengalami peningkatan dari 33,6 persen tahun 2009 menjadi 37 persen pada 2014.

Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 22-24/PUU-VI/2008 tersebut menegaskan konsep konstusionalitas *avirmative action*, MK berpendapat bahwa penentuan adanya kuota 30 % (tiga puluh persen) bagi caleg perempuan dan 1 caleg perempuan dari setiap 3 caleg, sebagaimana Pasal 53 dan Pasal 55 ayat (2) UU No. 10 Tahun 2008. MK berpendapat bahwa tidak bertentangan dengan konstitusi karena perlakuan hak-hak konstusional *gender* untuk tidak dikualifikasi diskriminatif, dimaknai untuk meletakkan secara adil hal yang selama ini ternyata kaum perempuan secara tidak adil sesuai dengan Pasal 28 J ayat (2) dan Pasal 28 H UUD NRI 1945.

Putusan MK Nomor 22-24/PUU-VI/2008 yang menyatakan tidak berlaku lagi terhadap Pasal 214 UU No. 10 Tahun 2008 memiliki akibat bahwa tidak ada lagi sistem *zipper* (penentuan nomor urut) bagi caleg. Seluruh suara sah yang masuk ke dalam parpol tertentu akan dibagi diantara para caleg berdasarkan jumlah suara yang langsung diterima oleh caleg tersebut. Pada tataran teoritiknya dalam negara hukum (*rechtstaat*) terutama di Indonesia, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008 menetapkan bahwa caleg terpilih ditentukan berdasarkan suara terbanyak (secara kuantitas) akan menimbulkan berbagai dampak yang signifikan bagi jalannya mekanisme demokrasi di Indonesia yakni:<sup>15</sup>

1. Semakin mendorong meningkatnya intensitas *vote buying* (jual beli suara). Putusan Mahkamah Konstitusi ini turut berkontribusi dalam mendinging kapitalisasi politik yang berpotensi melumpuhkan bangunan demokrasi NKRI;
2. Dalam praktik berpotensi menggerogoti institusi parpol sebagai akibat meningkatnya intensitas pertarungan antar-caleg di internal setiap parpol (kanibalisme politik);

<sup>14</sup> Data diambil dari pengolahan di Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia Tahun 2017.

<sup>15</sup> Dessy Artina, *Op. Cit*, Hal. 16.

3. Tidak serta-merta memunculkan *political accountability*. Sebaliknya berpotensi besar menurunkan tingkat representasi politik mengingat caleg yang memperoleh suara yang kurang signifikan justru memperoleh kursi karena yang bersangkutan memiliki “suara terbanyak”. Kondisi demikian menggambarkan bahwa sesungguhnya caleg yang bertarung dalam pemilihan umum sama sekali bukanlah caleg yang diusung parpol, tapi sama dengan calon independen. Problem suara partai yang sebelum Putusan MK diberikan kepada nomor urut terkecil (*zipper system*) untuk menambah tingkat legitimasi elektabilitas caleg terbuang sia-sia;
4. Sistem penerapan caleg terpilih berdasarkan suara terbanyak juga 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 Pasal 28 H ayat (2) UUD NRI 1945. Walaupun 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.

Titik sentral dari adanya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008 terhadap upaya *affirmative action* dalam UU No. 10 Tahun 2008, adalah terjadinya ketidakpunyaan arti atas keberadaan ketentuan *affirmative action*. Hal ini mencerminkan bahwa salah satu tujuan Pemilihan Umum yaitu menyertakan keterlibatan 30% (tiga puluh persen) perempuan dalam parlemen sebagai respon kebutuhan dan aspirasi masyarakat sebagaimana tersebut diatas belumlah dapat diwujudkan. Seharusnya pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008 sebagai suatu putusan hakim dan memiliki kekuatan eksekutorial yang bersifat final (*final and binding*) seharusnya mampu merespon dan yang paling utama adalah merealisasikan supaya kebijakan khusus yang bersifat sementara dalam rangka menciptakan representasi keterwakilan perempuan guna mewujudkan negara hukum demokratis.

## **KESIMPULAN DAN SARAN**

### **1. Kesimpulan**

Keterwakilan perempuan di pemilihan umum telah dibatasi hanya berkisar 30% (tiga puluh persen) dari total keseluruhan jumlah anggota parlemen. Hal ini sangatlah menunjukkan bahwa disamping kurang aktifnya perempuan untuk terjun dalam bidang politik, masalah *gender* pun dapat menjadi indikator kemenangan calon legislatif dalam pemilihan umum. Hal ini sangat bertolak belakang dari jumlah penduduk Indonesia yang sebagian besar merupakan perempuan.

Masalah sudut pandang antara mayoritas warga negara dengan para wakil rakyat yang dipilih pun semakin mengemuka. Sehingga apabila terjadi hal demikian, keadilan pun sangat jauh dari harapan. Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 22-24/PUU-VI/2008 tersebut menegaskan konsep konstitusionalitas *affirmative action*, MK berpendapat bahwa penentuan adanya kuota 30% (tiga puluh persen) bagi caleg perempuan dan 1 caleg perempuan dari setiap 3 caleg, sebagaimana Pasal 53 dan Pasal 55 ayat (2) UU No. 10 Tahun 2008. MK berpendapat bahwa tidak bertentangan dengan konstitusi karena perlakuan hak-hak konstitusional *gender* untuk tidak dikualifikasi diskriminatif, menjadi permasalahan baru yakni kuota 30% itu bukanlah merupakan suatu bentuk banyaknya jumlah perempuan di Parlemen, akan tetapi hanya berdasarkan pada jumlah perempuan pada saat pemilihan calon legislatif di Pemilihan Umum. Hal ini menjadi suatu ironi karena yang diatur hanya pada saat pemilihan umum saja yang notabene kemudian perempuan harus bersaing kembali dengan pria dalam pemilihan umum.

## 2. Saran

Sebaiknya Putusan MK No 22-24/PUU-VI/2008 dijadikan standart acuan bagi pemenuhan kuota 30% keterwakilan perempuan di Parlemen dan dibuat dalam bentuk peraturan perundang-undangan yang baru. Dibuat peraturan perundang-undangan yang baru mengenai bukan hanya keterwakilan perempuan sebanyak 30% di pemilihan umum saja, tetapi memang dibuat bahwa keterwakilan perempuan 30% tersebut berlaku untuk pengisian jabatan di parlemen.

## DAFTAR PUSTAKA

- Anugerah, Astrid, *Keterwakilan Perempuan Dalam Politik*, Pancuran Alam, Jakarta 2009;  
Gautama, Sudargo, *Pengertian Negara Hukum*, Alumni, Bandung 1973;  
Kelsen, Hans, *General Theory of Law and State*, Russel & Russel, New York, 1961;  
Lapian, A.B., dkk (et), *Sejarah Dan Dialog Peradaban Persembahan 70 Tahun Prof. Dr. Taufik Abdullah*, dalam Sarkawi B. Husain, *Posisi Dan Peran Perempuan Dalam Parlemen di Jawa Timur*, LIPI Press, Jakarta 2005;

Marzuki, Peter Machmud, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media, Jakarta 2005;

Marzuki, Peter Mahmud, *Pengantar Ilmu Hukum* Kencana Prenada Media Group, Jakarta 2009;

Riddal, J.G., *Jurisprudence*, Oxford University Press, Oxford, 2005;

Rijadi, Prasetijo, *Memahami Metode Penelitian Hukum Dalam Konteks Penulisan Skripsi/Tesis*, AL Maktabah, Surabaya, 2017;

Sadli, Saparinah, *Hak Asasi Perempuan Adalah Hak Asasi Manusia, dalam Pemahaman Bentuk-Bentuk Tindak Kekerasan Terhadap Perempuan dan Alternatif Pemecahannya*, KK Convention Watch, PKWJ UI, Jakarta, 2000.

#### **Jurnal Ilmiah**

Agustina, Titien, “Perjalanan Perempuan Indonesia Dalam Mengejar Kuota Kursi Parlemen”, *Jurnal Studi Gender dan Anak*, Volume II, No. 1, Januari-Juni 2014;

Artina, Dessy, “Dampak Putusan Mahkamah Konstitusi No. 22-24/PUU-VI/2008 Terhadap Kuota 30% Perempuan”, *Jurnal Universitas Riau*, tanpa tahun;

Thalib, Nur Asikin, “Hak Politik Perempuan Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi, (uji materi pasal 214 UU No. 10 Tahun 2008)”, *Jurnal Cita Hukum*, Vol. 1, No. 2 Desember 2014.

### **BIODATA PENULIS**

Oryza Puspa Yudha, lahir di Surabaya, 23 Juni 1987. Meraih gelar Sarjana Hukum dari Universitas Airlangga pada tahun 2009. Penulis adalah PNS pada Kementerian Kelautan dan Perikanan. Saat ini sedang menempuh pendidikan Magister Ilmu Hukum di Universitas Airlangga. Penulis dapat dihubungi melalui email: [oryza\\_puspa@yahoo.com](mailto:oryza_puspa@yahoo.com)