

**IMPLIKASI PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 22-24/PUU-VI/2008
TENTANG PERKARA PERMOHONAN PENGUJIAN UNDANG-UNDANG NO.10 TAHUN 2008
TENTANG PEMILIHAN UMUMN ANGGOTA DPR, DPD, DAN DPRD TERHADAP
KEBIJAKAN AFFIRMATIVE ACTION KETERWAKILAN PEREMPUAN DI DPRD PROVINSI DAN
KABUPATEN SE-DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**



**MAHKAMAH KONSTITUSI
REPUBLIK INDONESIA**



PSHK FH UII

**SEKRETARIAT JENDERAL DAN KEPANITERAAN
MAHKAMAH KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA**

BEKERJASAMA DENGAN

**PUSAT STUDI HUKUM KONSTITUSI
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**

TAHUN 2010

ABSTRAK

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008 tentang Perkara Permohonan Pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD terhadap UUD 1945 merubah tata cara penetapan calon legislatif pada pemilu 2009 yang sebelumnya berdasarkan nomor urut menjadi suara terbanyak. Putusan ini dianggap oleh banyak kalangan telah menafikan kebijakan *affirmative action* keterwakilan 30% kuota perempuan. Walaupun dalam putusannya MK tidak membatalkan Pasal 53 dan 55 UU No. 10 tahun 2008 tentang Pemilu yang mengatur ketentuan kuota 30% perempuan dan *zipper system*, namun dengan sistem suara terbanyak, ketentuan dalam pasal 53 dan 55 ini menjadi tidak bermakna.

Dalam penelitian ini masalah yang diteliti adalah bagaimana Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008 Tentang Perkara Permohonan Pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD terhadap Kebijakan *Affirmative Action* Keterwakilan Perempuan di DPRD Provinsi dan kabupaten/kota se-Daerah Istimewa Yogyakarta.

Objek penelitian ini adalah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008 tentang Perkara Permohonan Pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD terhadap UUD 1945. Penelitian ini menggunakan metode pendekatan kasus (*case approach*) dan pendekatan yuridis-sosiologis. Adapun teknik pengumpulan datanya kami gunakan metode wawancara dan didukung dengan studi pustaka.

Hasil penelitian ini menyimpulkan, *pertama*, Putusan MK Nomor 22-24/PUU-VI/2008 memberikan implikasi positif terhadap kebijakan *affirmative action* keterwakilan perempuan di DPRD Provinsi dan Kabupaten/Kota se-Daerah Istimewa Yogyakarta, karena setiap calon anggota legislatif mempunyai kesempatan yang sama untuk bertarung memperoleh suara yang terbanyak dalam Pemilu Legislatif 2009. *Kedua*, ketika UU No. 10 Tahun 2008 masih mempergunakan daftar nomor urut, posisi perempuan dalam daftar caleg mayoritas di nomor urut terendah, akibatnya caleg perempuan sulit untuk dapat memperoleh kursi karena jika suaranya tidak mencapai bilangan pembagi otomatis suara akan diberikan kepada nomor urut di atasnya, tetapi dengan model suara terbanyak, peluang caleg perempuan lebih besar untuk terpilih. *Ketiga*, keterwakilan perempuan di DPRD Provinsi DIY meningkat jika dibandingkan dengan hasil Pemilu 2004, dari 9 kursi di Pemilu 2009 menjadi 12 kursi. Jadi ada kenaikan 33%. Di DPRD Kabupaten Gunungkidul juga mengalami kenaikan jumlah kursi perempuan jika dibandingkan dengan perolehan kursi di Pemilu 2004, dari 1 kursi di Pemilu 2009 menjadi 6 kursi. Jadi ada 500%. DPRD Kabupaten Sleman di Pemilu 2004 jumlah kursi perempuan sebanyak 6 kursi dan di Pemilu 2009 menjadi 8 kursi. Jadi ada kenaikan sekitar 33%. Di DPRD Kota Yogyakarta juga mengalami kenaikan jumlah kursi dari 5 di Pemilu 2004, menjadi 6 kursi di Pemilu 2009. Jadi ada kenaikan 20%. DPRD Kabupaten Kulonprogo kursi untuk perempuan yang diperoleh dalam Pemilu 2004 berjumlah 4 kursi dan pada pemilu 2009 menjadi 4 kursi sehingga terjadi kenaikan sebesar 25%, dan di DPRD Kabupaten Bantul hasil Pemilu 2004 hanya terdapat 5 kursi untuk perempuan, pada Pemilu 2009 menjadi 6 orang atau naik 20%. *Keempat*, kekhawatiran bahwa Putusan MK Nomor 22-24/PUU-VI/2008 menghambat kebijakan *affirmative action* tidak terbukti di DIY, karena perolehan kursi perempuan di DPRD Kabupaten dan Kota di DIY justru semakin meningkat jika dibandingkan perolehan pada pemilu 2004

DAFTAR ISI

Halaman Judul.....	i
Halaman Pengesahan	ii
Kata Pengantar	iii
Abstrak	vi
Daftar Isi.....	vii
BAB I : PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	6
C. Tujuan Penelitian.....	7
D. Kegunaan Penelitian.....	7
E. Metode Penelitian.....	7
BAB II : TINJAUAN PUSTAKA	
A. Affirmative Action	11
B. DPRD Sebagai Lembaga Perwakilan Rakyat Daerah	16
C. Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam Pengujian Undang-Undang.....	19
BAB III : HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	
A. Gambaran Umum Partai Politik Peserta Pemilu DPRD Provinsi dan Kabupaten/Kota DIY	40
B. Simulasi Penetapan Perolehan Kursi Pemilu DPRD Provinsi dan Kabupaten/kota.....	54
C. Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008 terhadap Kebijakan <i>Affirmative Action</i> Keterwakilan Perempuan	62

BAB IV : KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan	112
B. Rekomendasi	113
Daftar Pustaka.....	114

**MAHKAMAH KONSTITUSI
REPUBLIK INDONESIA**

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG MASALAH

Tepat pada Selasa 23 Desember 2008 Mahkamah Konstitusi membacakan putusannya atas Perkara Nomor 22/PUU-VI/2008 dan Nomor 24/PUU-VI/2008 tentang Perkara Permohonan Pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD. Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) mengabulkan sebagian permohonan para Pemohon dengan membatalkan Pasal 214 yang amar putusannya berbunyi sebagai berikut;

”...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 ”.¹

Lebih lanjut Mahkamah berpendapat:

”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 sebagaimana telah diuraikan di atas dan dikualifisir bertentangan 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

¹ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008 tentang Pengujian Undang-Undang (PUU) UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilu.

mereka tidak diindahkan dalam penetapan anggota legislatif akan benar-benar 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”.²

Seiring dengan keluarnya putusan tersebut, berbagai macam perbedaan pendapat menyeruak kepermukaan di tengah-tengah publik. Ada yang mendukung, namun tidak sedikit pula yang menentangnya. Bagi mereka yang kontra, sebagian besar berasal dari kaum perempuan, LSM perempuan dan para pegiat isu gender. Menurut mereka putusan MK ini dianggap telah menafikan ketentuan *affirmative action* sebagaimana diatur dalam UU Pemilu. Pasal 55 ayat (2) UU No. 10 Tahun 2008 menyatakan ”Di dalam daftar bakal calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dalam setiap 3 (tiga) orang bakal calon terdapat sekurang-kurangnya 1 (satu) orang perempuan bakal calon”. Oleh karenanya beberapa calon legislatif (caleg) yang berada di nomor urut kecil – caleg perempuan utamanya – merasa dirugikan atas putusan ini.

Seperti diketahui, sebagai upaya untuk menciptakan kesetaraan gender antara laki-laki dan perempuan di Indonesia dalam segala aspek kehidupan khususnya di bidang politik, DPR bersama Pemerintah telah mengambil kebijakan afirmasi yang kemudian dituangkan dalam Pasal 53 dan 55 ayat (2) UU Pemilu serta dipertegas lagi dalam Pasal 214 huruf e, yang menyatakan ”Dalam hal tidak ada calon yang memperoleh suara sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh perseratus) dari BPP, maka calon terpilih ditetapkan berdasarkan nomor urut”.

² *Ibid*

Harapannya jelas, yaitu untuk mendorong keterwakilan perempuan di parlemen lebih representatif.

Kebijakan ini diambil untuk menjamin hak-hak politik perempuan yang selama ini dalam kultur dan pemahaman ajaran keagamaan yang salah dalam kehidupan kita masih sering mengalami diskriminasi oleh kaum pria. Wanita dalam perspektif sebagian besar orang Indonesia dengan budaya patriarki yang masih kuat, ”dianggap” lebih rendah kedudukannya dibandingkan laki-laki. Sehingga stigma negatif yang selalu muncul bahwa tugas pokok dari seorang perempuan tidak lebih dari sekedar urusan rumah tangga. Perempuan masih dianggap tabu untuk terjun dalam dunia politik.

Walaupun putusan MK Nomor 22-24/PUU-VI/2008 tidak membatalkan Pasal 55 ayat (2) UU No. 10 tahun 2008, sebagaimana dimohonkan oleh Pemohon pertama, tetapi semangat dari isi pasal tersebut menjadi tidak bermakna seiring ditetapkannya suara terbanyak dalam pembagian kursi caleg pada Pemilu 2009. Berdasarkan sistem penetapan caleg menurut nomor urut sebagaimana diatur dalam Pasal 214 UU Pemilu yang kemudian dibatalkan oleh MK tersebut merupakan rangkaian kebijakan yang tidak bisa dipisahkan dengan kebijakan *affirmatif action* sebagaimana diatur dalam Pasal 53 dan 55 ayat (2) di atas.³

Adapun pihak yang mendukung putusan MK ini terutama dari kalangan caleg yang menempati nomor urut besar. Akibat putusan ini mereka sangat diuntungkan karena dengan sistem suara terbanyak, mereka mempunyai

³ Pendapat berbeda (*Dissenting Opinion*) Hakim Konstitusi Maria Farida Indrati dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008, hlm. 112.

kesempatan yang sama dan setara untuk berkompetisi menjadi anggota legislatif sama seperti mereka yang menduduki nomor urut kecil.

Selain karena alasan persamaan kedudukan tersebut, mereka yang mengapresiasi putusan MK ini menganggap bahwa hal ini merupakan salah satu langkah atau cara untuk memperbaiki kualitas dan akuntabilitas tidak hanya bagi caleg terpilih, tetapi juga pada lembaga parlemen Indonesia secara keseluruhan. Sehingga diharapkan DPR benar-benar menjadi lembaga yang mengerti dan memperjuangkan kepentingan rakyat. Serta bentuk penghormatan terhadap suara rakyat sebagai pemegang kedaulatan yang sebenarnya, yang pada akhirnya diharapkan bisa mendorong pertumbuhan proses demokratisasi ke arah yang lebih baik di tengah cengkaman kuat dominasi pimpinan parpol dalam penetapan calon anggota legislatif. Bagaimanapun juga, harus disadari bahwa dalam alam demokrasi berlaku asas *vox populi vox dei* (suara rakyat adalah suara tuhan). Artinya, siapa yang memperoleh suara terbanyak dalam sebuah pemilihan umum, maka dia berhak sebagai pemenang.

Memang harus diakui bahwa sistem penetapan caleg terpilih sebenarnya hanya salah satu dari banyak faktor yang mempengaruhi kualitas akuntabilitas wakil rakyat dan parlemen. Sistem nomor urut bisa saja lebih baik apabila parpol-parpol peserta pemilu melakukan seleksi caleg secara transparan, partisipatif, dan demokratis. Artinya, urutan nama dalam daftar caleg disusun atas dasar kompetensi dan kualifikasi para caleg, bukan berdasarkan relasi personal caleg dengan pimpinan partai. Akan tetapi, dalam situasi di mana sebagian daftar caleg

disusun atas dasar selera subyektif pimpinan partai, kedekatan personal, dan kontribusi dana para caleg, sistem suara terbanyak merupakan pilihan terbaik.⁴

Menurut kelompok kedua ini, dengan dihapuskannya sistem nomor urut diganti dengan suara terbanyak semakin menegaskan kokohnya demokrasi konstitusi di tanah air⁵ serta secara tidak langsung telah mengakhiri ”kediktatoran” petinggi-petinggi parpol yang selama ini sangat berkuasa penuh dalam menentukan nomor urut calegnya. Siapa yang akan menduduki nomor urut terkecil dalam daftar caleg, kemudian lebih banyak ditentukan oleh kedekatan personal atau emosional bahkan pendekatan uang dan jarang sekali karena pertimbangan kompetensi.

Terlepas dari beragam pendapat masyarakat baik yang setuju maupun menentangnya, putusan MK haruslah kita hormati dan patuhi, karena sesuai ketentuan Pasal 47 UU No 24 Tahun 2003 tentang MK menyatakan bahwa ”*putusan Mahkamah Konstitusi mempunyai kekuatan hukum tetap sejak selesai diucapkan dalam sidang pleno terbuka untuk umum*”. Itu artinya, sejak suatu perkara itu telah diputus oleh MK, maka sejak saat itu pula putusan tersebut sah menjadi hukum.

Pendapat yang mempertanyakan, atau bahkan menolak putusan MK adalah keniscayaan dan kewajiban dalam iklim demokratis. Namun, kita semua harusnya tunduk pada aturan main bahwa putusan MK adalah final dan mengikat, maka siapa pun, termasuk parpol, KPU, serta masyarakat wajib menghormatinya.⁶

⁴ Syamsuddin Haris, ”Suara Terbanyak dan Kualitas Parlemen”, *Kompas*, Senin, 5 Januari 2009.

⁵ Denny Indrayana, ”Menegakkan Daulat Rakyat”, *Kompas*, Selasa, 6 Januari 2009

⁶ *Ibid*

Kini pemilu legislatif 2009 telah lama usai. Anggota DPR, DPRD Provinsi dan Kabupaten/Kota serta anggota DPD periode 2009-2014 telah terpilih. Pertanyaan mendasar yang perlu dijawab kemudian adalah, bagaimanakah implikasi putusan MK tentang suara terbanyak tersebut berkaitan dengan kebijakan afirmasi. Benarkah putusan MK itu telah terbukti semakin membuat suram atas upaya untuk mendorong semakin banyaknya keterwakilan perempuan di parlemen ataukah justru caleg perempuan diuntungkan dengan adanya putusan suara terbanyak itu, dengan asumsi bahwa caleg perempuan dalam berkompetisi pada pemilu legislatif tahun 2009 kemarin bisa lebih leluasa berkompetisi dan tidak lagi terikat dengan nomor urutnya. Pertanyaan dasar inilah yang ingin diteliti dalam penelitian ini.

MAHKAMAH KONSTITUSI
REPUBLIK INDONESIA

Berbeda dengan perkara perdata, di mana putusan hakim hanya mengikat bagi para pihak yang berkepentingan saja, putusan Mahkamah Konstitusi berlaku tidak hanya bagi pemohon tetapi juga terhadap seluruh rakyat Indonesia secara umum atau bersifat *erga omnes*. Begitu juga dengan putusan MK Nomor 22-24/PUU-VI/2008 ini mengikat dan berlaku bagi semua daerah pemilihan (dapil) di seluruh Indonesia tidak terkecuali bagi DIY. Oleh karena itu, penelitian ini akan difokuskan pada implementasi Putusan MK Nomor 22-24/PUU-VI/2008 di DPRD Provinsi DIY dan di seluruh DPRD Kabupaten/kota se-DIY.

B. RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, rumusan masalah yang ingin dijawab dalam penelitian ini adalah bagaimana implikasi Putusan MK Nomor 22-

24/PUU-VI/2008 terhadap kebijakan *affirmative action* keterwakilan perempuan di DPRD Provinsi dan Kabupaten/Kota se-Daerah Istimewa Yogyakarta?

C. TUJUAN PENELITIAN

Berdasarkan pada rumusan masalah tersebut, maka tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah untuk mengetahui implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008 terhadap kebijakan *affirmative action* keterwakilan perempuan di DPRD Provinsi dan Kabupaten/Kota se-Daerah Istimewa Yogyakarta.

D. KEGUNAAN PENELITIAN

Kegunaan teoritis ialah ingin memberikan kontribusi terhadap pengembangan khasanah ilmu hukum secara umum dan terhadap hukum tata negara pada khususnya. Sementara kegunaan praktis dari penelitian ini diharapkan bisa memberikan kontribusi yang bermamfaat bagi tumbuh kembangnya demokrasi di Indonesia, utamanya terhadap upaya untuk keseimbangan dan kesetaraan kedudukan di bidang politik antara laki-laki dan perempuan di DIY.

E. METODE PENELITIAN

1. Objek Penelitian

Objek dalam penelitian ini adalah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008 tentang Perkara Permohonan Pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan implikasinya terhadap kebijakan affirmative action keterwakilan perempuan di DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota se-DIY.

2. Nara Sumber

Dalam penelitian ini yang akan dijadikan nara sumber adalah anggota DPRD (perempuan) di DIY, pengurus partai politik yang mempunyai perwakilan perempuan di DPRD Provinsi dan/atau Kabupaten/Kota di DIY dan KPUD Provinsi dan KPUD Kabupaten/Kota se DIY.

3. Metode Pendekatan

Penelitian ini menggunakan pendekatan kasus (*case approach*) dengan cara melakukan telaah terhadap kasus-kasus yang berkaitan dengan isu penelitian ini yang telah menjadi putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan yang tetap. Yang menjadi kajian pokok di dalam pendekatan kasus ini adalah *ratio decidendi* atau *reasoning* yaitu pertimbangan pengadilan untuk sampai kepada suatu putusan.⁷ Di samping itu, penelitian ini juga menggunakan pendekatan yuridis-sosiologis yaitu meneliti implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008 terhadap kebijakan *affirmative action* keterwakilan perempuan di DPRD Provinsi dan Kabupaten/Kota se-Daerah Istimewa Yogyakarta.

⁷Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Edisi Pertama, Ctk. Kelima, Kencana Prenada Media, Jakarta, 2009, hlm. 94

4. Bahan Hukum

Dalam penelitian ini akan menggunakan bahan hukum primer (*primary sources of authorities*) yaitu UUD 1945, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008 dan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu.

Selain itu juga digunakan bahan hukum sekunder (*secondary sources of authorities*), yaitu bahan-bahan yang erat kaitannya dengan bahan hukum primer dan dapat membantu menganalisis dan memahami bahan hukum primer, misalnya, hasil karya ilmiah para sarjana, hasil-hasil penelitian, jurnal, dan sebagainya.⁸

5. Teknik Pengumpulan Data

- a) Wawancara, yaitu cara untuk memperoleh informasi dengan bertanya langsung kepada para anggota DPRD (perempuan) di DIY, pengurus partai politik di DIY yang memiliki perwakilan perempuan di DPRD Provinsi dan kabupaten Kota se-DIY dan anggota KPUD Provinsi dan Kabupaten/kota se-DIY.
- b) Studi kepustakaan yaitu mengkaji berbagai peraturan perundang-undangan atau literatur-literatur yang berhubungan dengan permasalahan yang diteliti berupa: Undang-Undang Dasar 1945, Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, Undang-Undang No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilu, dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008.

⁸ *Ibid.*

6. Analisis

Analisis yang digunakan adalah kualitatif. Pengolahan bahan hukum pada hakekatnya merupakan kegiatan untuk mengadakan sistematisasi terhadap bahan-bahan hukum. Sistematisasi berarti membuat klasifikasi terhadap bahan-bahan hukum tersebut untuk memudahkan pekerjaan analisis dan konstruksi. Bahan hukum yang sudah disistematisasi kemudian dianalisis secara kualitatif.

7. Lokasi Penelitian

Kantor Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi DIY, DPRD Kabupaten Sleman, DPRD Kabupaten Bantul, DPRD Kabupaten Gunung Kidul, DPRD Kabupaten Kulonprogo, dan DPRD Kota Yogyakarta serta Kantor KPUD Provinsi dan kabupaten/kota se-DIY.

F. Organisasi Peneliti

Peneliti Utama : Dr. Ni'matul Huda, SH., M.Hum

Anggota : Dr. Saifudin, SH., M.Hum

Jamaludin Ghafur, SH

Sekretaris : Tuti Haryati

**MAHKAMAH KONSTITUSI
REPUBLIK INDONESIA**

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. *AFFIRMATIVE ACTION*

Affirmative action dapat diartikan sebagai “*A policy or a program that seeks to redress past discrimination through active measures to ensure equal opportunity, as in education and employment.*”⁹ (Kebijakan atau program yang berusaha untuk memperbaiki tindakan diskriminasi yang terjadi pada masa lalu melalui tindakan aktif untuk menjamin kesempatan yang sama, seperti dalam pendidikan dan pekerjaan). Istilah *affirmative action* juga dikenal dengan sebutan *reservation* di India, *positive discrimination* di United Kingdom dan *employment equity* di Kanada.¹⁰

Affirmative action merupakan kebijakan khusus yang bersifat sementara dari sekian banyak kebijakan untuk meningkatkan peran serta perempuan dalam dunia sosial, ekonomi dan politik. Sebenarnya masih ada banyak hal yang bisa dilakukan terkait kebijakan *affirmative action* bidang politik, antara lain seperti yang diterangkan Pippa Norris, bahwa kebijakan *affirmative* selain menempatkan perempuan dalam daftar calon anggota legislatif sebagai calon potensial, bisa juga dilakukan dengan memberikan pelatihan khusus, dukungan pendanaan dan publikasi berimbang terhadap calon perempuan tersebut.¹¹ Tentu saja terminal

⁹ <http://www.answers.com/topic/affirmative-action>. diakses tanggal 26 September 2010

¹⁰ http://en.wikipedia.org/wiki/Affirmative_action, terakhir diakses tanggal 26 September 2010.

¹¹ Pippa Norris dalam Masnur Marzuki, *Affirmative Action dan Paradoks Demokrasi*, *Jurnal Konstitusi* PSHK-FH UII, Volume II Nomor 1, Juni 2009 hlm. 10.

akhir dari *affirmative action* itu adalah meningkatkan keterwakilan politik perempuan dan tercapainya kesetaraan gender.

Affirmative action berarti langkah-langkah positif yang diambil untuk meningkatkan representasi perempuan dan kaum minoritas dalam bidang pekerjaan, pendidikan, dan bisnis yang sudah menjadi permasalahan dari dulu. Ketika langkah-langkah tersebut melibatkan pilihan-pilihan khusus berdasarkan ras, gender, atau etnis tertentu, maka langkah-langkah tersebut menimbulkan kontroversi.¹²

Dalam sejarahnya, kebijakan *affirmative action* muncul pertama kali di Amerika Serikat sebagai reaksi atas praktik-praktik diskriminasi yang terjadi pada masa lalu, terutama di bidang pendidikan dan pekerjaan. Presiden John F. Kennedy pada 1961 mengeluarkan *executive order* untuk menjamin agar setiap orang diperlakukan setara tanpa melihat ras, etnik, jender, agama, atau asal-usul kebangsaan untuk masuk universitas atau melamar pekerjaan.¹³ Sebagaimana diungkapkan oleh Ani Widyani,¹⁴ bahwa pada awalnya *affirmative action* dirancang untuk menanggapi kondisi ekonomi kelompok-kelompok tertentu dalam masyarakat. Tujuannya saat itu adalah untuk memperbaiki posisi dan kedudukan ekonomi perempuan atau kelompok kulit berwarna di Amerika sebagai dampak dari kebijakan segregasi dan diskriminasi yang menimpa mereka.

¹² Stanford Encyclopedia of Philosophy, *Affirmative Action*, First published Fri Dec 28, 2001; substantive revision Wed Apr 1, 2009, <http://plato.stanford.edu/entries/affirmative-action/#Bib>, diakses pada 27 September 2010.

¹³ <http://www.inmotionmagazine.com/aahist.html>, terakhir diakses tanggal 26 September 2010.

¹⁴ Ani Widyani, *Politik Perempuan Bukan Gerhana: Esai-Esai Pilihan*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, 2005, hlm. 100

Implikasi atas berbagai macam diskriminasi terhadap kelompok minoritas yang terjadi selama kurun waktu yang relatif lama itu telah menyebabkan mereka tertinggal dalam segala aspek baik di bidang ekonomi maupun partisipasi di bidang politik. Untuk mengakselerasi dan menciptakan kesetaraan kelompok marjinal tersebut akibat ketidakadilan yang dialaminya, maka berbagai macam hal dilakukan. Termasuk diantaranya adalah dengan mengeluarkan kebijakan *affirmative action* yaitu memberikan hak istimewa kepada kelompok minoritas agar mampu sejajar kedudukannya dengan kelompok-kelompok lain dalam jangka waktu tertentu sampai kesetaraan itu terjadi.

Kebijakan diskriminatif positif yang bersifat sementara ini dibolehkan oleh hukum sebagaimana bunyi Pasal 28H ayat (2) UUD 1945 menetapkan, “*Setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan*” dan Pasal 4 Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Perempuan (CEDAW) yang menegaskan bahwa:

“Penggunaan langkah sementara yang dilakukan pemerintah untuk memacu kesetaraan laki-laki dan perempuan secara *de facto* tidak dianggap diskriminasi. Tetapi hal itu tidak boleh dilanggengkan karena sama dengan memelihara ketidaksetaraan dan standar yang berbeda. Langkah itu harus segera dihentikan ketika tujuan dari kesetaraan, kesempatan dan tindakan telah tercapai”.

Secara teoritik, kebijakan afirmasi ini tidak ada yang menentanginya. Namun dalam praktek sering muncul perdebatan terutama bila kebijakan *affirmative action* itu diterjemahkan menjadi penentuan kuota tertentu. Memang ketika berbicara *affirmative action*, maka persoalan yang terkait di dalamnya adalah persoalan kuota yang di banyak negara banyak dipakai sebagai salah satu

cara untuk mengejewantahkan adanya kebijakan *affirmative action* ini. Para pejuang dan pembela hak-hak perempuan menganggap bahwa kebijakan kuota bisa menjadi salah satu alternatif yang efektif bagi terciptanya kesetaraan kaum minoritas (perempuan) di parlemen.

Penegasan tentang prosentasi kuota bagi perempuan dianggap adil karena berbagai keterbatasan yang dimiliki oleh perempuan akibat perlakuan diskriminatif membuat perempuan tidak bisa berkompetisi dengan laki-laki dengan *start* yang bersamaan. Sehingga kuota diperlukan untuk menutupi kekurangan tersebut.

Menurut Ani Soetjipto,¹⁵ kuota adalah salah satu mekanisme yang populer dan biasa digunakan dalam pelaksanaan kebijakan afirmatif. Cara ini efektif membuka pintu bagi lebih banyak perempuan untuk berpartisipasi di arena politik dan mempersempit *gender gap* dalam waktu singkat. Sebanyak 187 negara di dunia mempraktikkannya. Tidak ada yang salah jika Indonesia juga menggunakan mekanisme kuota sebagai salah satu cara pelaksanaan kebijakan afirmatif.

Di sisi lain tidak sedikit pula kelompok-kelompok yang menentang kebijakan kuota ini dengan alasan melanggar asas persamaan di depan hukum (*equality before the law*) dan cenderung diskriminatif. Padahal, kalau mengingat semangat awal adanya *affirmative action* itu adalah untuk menciptakan kesetaraan. Sehingga, dengan adanya kuota ini justru bertolak belakang dengan cita-cita awal *affirmative action* tersebut. Arbi Sanit secara tegas mengatakan

¹⁵ Ani Soetjipto, Kebijakan Afirmatif bagi Perempuan, *Kompas*, Selasa, 10 Februari 2009

“jangan memperjuangkan demokrasi dengan semangat anti demokrasi”.¹⁶ Bahkan

Amich Alhumami menegaskan bahwa:

“kebijakan afirmatif tidak paralel dengan kuota bagi kaum perempuan atau kelompok minoritas. Ada perbedaan fundamental antara tujuan kebijakan afirmatif dan kuota. Tujuan utama kebijakan afirmatif adalah pelibatan sekelompok orang, yang semula tereksklusi dan kurang terwakili di arena publik, tanpa pembatasan dan hanya didasarkan kualifikasi individual. Sistem kuota adalah *court assigned to redress a pattern of discriminatory hiring*. Karena itu, kebijakan afirmatif tak bisa dijadikan dasar untuk mengangkat seseorang yang tak memenuhi standar kualifikasi dan tak layak menduduki posisi di lembaga publik. Kebijakan afirmatif tidak menoleransi seseorang dengan kemampuan minimal dan berkapasitas rendah—dengan pertimbangan jender atau keragaman sosial budaya—guna menempati jabatan publik”.¹⁷

Dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, bangsa Indonesia telah berkomitmen untuk terus mendukung terhadap upaya-upaya dalam rangka memajukan kesetaraan jender dalam berbagai bidang. Salah satunya dalam ranah politik upaya yang dilakukan adalah memasukkan ketentuan *affirmative action* dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Pasal 55 ayat 2 UU Pemilu berbunyi “*Di dalam daftar bakal calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dalam setiap 3 (tiga) orang bakal calon terdapat sekurang-kurangnya 1 (satu) orang perempuan bakal calon*”. Bahkan UU ini telah memberikan keistimewaan kepada kaum hawa sejak proses pengajuan daftar bakal calon legislatif (caleg) oleh partai politik peserta pemilu yang menganjurkan bagi setiap Parpol untuk memenuhi 30% calegnya harus berasal dari perempuan. Selengkapnya Pasal 53 nya menyebutkan “*Daftar bakal*

¹⁶ Inno Jemabut, Dampak Suara Terbanyak: Kuota Perempuan 30 Persen Sulit Direalisasikan, *Sinar Harapan*, Selasa, 30 Desember 2008.

¹⁷ Amich Alhumami, “Mitos Kebijakan Afirmatif”, *Kompas*, Kamis, 5 Februari 2009

calon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 52 memuat paling sedikit 30% (tiga puluh perseratus) keterwakilan perempuan”. Kebijakan ini dimaksudkan untuk mendorong kesetaraan keterwakilan perempuan dan laki-laki di parlemen.

B. DPRD SEBAGAI LEMBAGA PERWAKILAN RAKYAT DAERAH

Pandangan Rousseau yang berkeinginan untuk tetap berlanjutnya demokrasi langsung (*direct democracy*) sebagaimana pelaksanaannya yang berlaku pada zaman Yunani Kuno, pada kenyataannya sulit untuk dapat dipertahankan lagi. Faktor-faktor seperti luasnya wilayah satu negara, populasi penduduk yang sangat cepat, makin sulit dan rumitnya penanganan terhadap masalah politik dan kenegaraan, serta kemajuan ilmu dan teknologi adalah merupakan persoalan yang menjadai kendala untuk melaksanakan demokrasi langsung seperti pada era globalisasi sekarang ini.

Sebagai ganti dari gagasan dan pandangan Rousseau ini lahirlah demokrasi tidak langsung (*indirect democracy*) yang disalurkan melalui lembaga perwakilan atau yang dikenal dengan nama “Parlemen”. Lembaga perwakilan atau parlemen ini tidak sama baik sebutan maupun jenisnya, misalnya saja di Indonesia disebut “Dewan Perwakilan Rakyat”. Baik Parlemen atau Dewan Perwakilan Rakyat pada dasarnya adalah lembaga perwakilan dari rakyat.

Kelahiran Parlemen ini pada dasarnya bukan karena gagasan dan cita-cita demokrasi akan tetapi sebagai kelicikan sistem feodal. Sebagaimana yang dikemukakan A.F Pollard dalam bukunya “*The Evolution of Parliament*”.

*Repretention was not the off spring at democratic theory, but an incident at the feodal system.*¹⁸

Istilah ”perwakilan” menurut Alfred de Grazia, diartikan sebagai "hubungan antara dua pihak yaitu wakil dengan terwakil di mana wakil memegang kewenangan untuk melakukan berbagai tindakan yang berkenaan dengan kesepakatan yang dibuatnya dengan terwakil".¹⁹ Hal ini berbeda dengan pengertian yang dikemukakan oleh Pitkin yang menyatakan:

”...yang dimaksud dengan perwakilan adalah proses mewakili dimana wakil bertindak dalam rangka bereaksi kepada kepentingan terwakil. Walau wakil bertindak secara bebas tapi harus bijaksana dan penuh pertimbangan serta tidak sekedar melayani. Wakil bertindak sedemikian rupa diantara dia dengan terwakil agar tidak terjadi konflik dan jika terjadi, penjelasan harus mampu meredakannya.”²⁰

Terdapat beberapa teori yang menjelaskan hubungan antara wakil dengan yang diwakilinya. Di antara beberapa teori tersebut adalah sebagaimana diungkapkan oleh Gilbert Abcarian dan A. Hoogerwer.

Menurut Gilbert Abcarian,²¹ ada 4 tipe mengenai hubungan antara sang wakil dengan yang diwakilinya yaitu:

- a. Sang wakil bertindak sebagai wali (*truste*)
Dalam hal ini sang wakil bebas mengambil keputusan atau bertindak berdasarkan pertimbangannya sendiri tanpa harus berkonsultasi dengan yang diwakilinya.
- b. Sang wakil bertindak sebagai utusan (*delegate*)
Maksudnya ialah sang wakil bertindak sebagai utusan atau duta dari yang diwakilinya, artinya sang wakil senantiasa selalu mengikuti perintah atau instruksi serta petunjuk dari yang diwakilinya dalam melaksanakan tugasnya.

¹⁸ Bintan R. Saragih, *Sistem Pemerintahan dan Lembaga Perwakilan di Indonesia*, Perintis Press, Jakarta, 1985, hlm. 98.

¹⁹ Arbi Sanit, *Perwakilan Politik di Indonesia*, CV. Rajawali, Jakarta, 1985. hlm. 1.

²⁰ *Ibid.* hlm. 3.

²¹ *Ibid.*, hlm 85

- c. Sang wakil bertindak sebagai “politico”
Artinya bahwa sang wakil dalam hal ini kadang-kadang bertindak sebagai wali (*truste*), dan ada kalanya juga bertindak sebagai utusan (*delegate*). Tugasnya ini tergantung pada materi (*issue*) yang akan dibicarakan.
- d. Sang wakil bertindak sebagai “partisan”
Dalam hal ini sang wakil bertindak sesuai dengan kehendak atau program dari organisasi (partai) sang wakil. Setelah sang wakil dipilih oleh pemilihnya atau yang diwakilinya, maka lepaslah hubungan dengan yang diwakilinya tersebut selanjutnya mulailah hubungannya dengan organisasi (partai) yang mencalonkannya dalam pemilihan tersebut.

Sementara itu menurut A. Hoogerwerf,²² terdapat lima model atau tipe hubungan antara sang wakil dengan yang diwakilinya, yakni:

- a. Model utusan (*delegate*) dimana sang wakil bertindak sebagai yang diperintah atau kuasa usaha yang menjalankan perintah dari yang diwakilinya.
- b. Model wali (*truste*) dimana sang wakil bertindak sebagai orang yang diberi kuasa atau orang yang memperoleh kuasa penuh dari yang diwakilinya. Jadi dia dapat bertindak berdasarkan pendiriannya sendiri.
- c. Model *politicos* dimana sang wakil kadang-kadang bertindak sebagai delegasi dan kadang-kadang bertindak sebagai kuasa penuh.
- d. Model kesatuan dimana anggota parlemen dilihat sebagai wakil seluruh rakyat.

Dalam konteks Indonesia, dikenal beberapa lembaga perwakilan yakni lembaga perwakilan di pusat yang terdiri dari unsur partai politik dan daerah (DPR RI dan DPD RI) serta lembaga perwakilan di daerah (DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota). Munculnya lembaga perwakilan di daerah merupakan konsekuensi logis dan yuridis dari diselenggarakannya sistem pemerintahan berjenjang (ada pemerintahan di tingkat pusat dan ada pemerintahan di tingkat lokal).

Penjenjangan/stratifikasi pemerintahan di atas merupakan penjabaran lebih lanjut dari amanat UUD 1945 hasil amandemen yang salah satu materinya

²²*Ibid.*, hlm. 85 – 86.

mempertegas sistem desentralisasi pemerintahan. Dalam Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 dinyatakan, *“Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang”*. Sementara di ayat (3) nya disebutkan bahwa *“Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.”*

Menurut UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, DPRD merupakan salah satu unsur penyelenggara pemerintahan daerah di samping Kepala Daerah. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 1 angka (3) UU No. 32 tahun 2004 yang menyatakan, *“Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”*.

C. KEWENANGAN MAHKAMAH KONSTITUSI DALAM PENGUJIAN UNDANG-UNDANG

Menurut Brian Thompson, secara sederhana pertanyaan: *what is a constitution* dapat dijawab bahwa *“...a constitution is a document which contains*

the rules for the operation of an organization".²³ Organisasi dimaksud beragam bentuknya mulai dari yang terkecil sampai dengan yang terbesar, dari yang terendah sampai dengan yang tertinggi. Organisasi tertinggi adalah negara dengan beragam bentuk dan kompleksitas strukturnya.

Semua konstitusi selalu menjadikan kekuasaan sebagai pusat perhatian, karena kekuasaan itu sendiri pada intinya memang perlu diatur dan dibatasi sebagaimana mestinya. Dalam bahasa Ivo D. Duchacek, konstitusi itu harus *"identify the sources, purposes, uses and restrains of public power"*.²⁴

Perkembangan konstitusi dunia pada masa modern memunculkan pemikiran untuk memunculkan sebuah lembaga yang bertugas untuk mengawal dan menjaga tegaknya konstitusi yang biasa disebut dengan Mahkamah Konstitusi atau Peradilan Konstitusi. Lembaga ini diberi kewenangan untuk melakukan tindakan konstitusional dalam rangka menjamin dipatuhinya kaidah-kaidah yang tertuang dalam konstitusi dalam tingkah laku maupun keputusan yang diambil oleh penguasa.

Dalam paradigma negara hukum konstitusional, terdapat komitmen yang disebut oleh Juan Linz dengan *sel-binding procedure*, dalam sistem serupa ini pemerintah sangat terikat oleh tata cara penggunaan kekuasaan yang diatur dalam Konstitusi. Sebab itu dalam bingkai pemerintahan yang dapat dikendalikan seharusnya kekuasaan hanya dapat mengalami pergantian oleh kekuatan mayoritas (mayoritas absolut). Di samping itu, ciri utama pemerintahan

²³ Brian Thompson dalam Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Edisi Revisi, Cetakan Kedua, Konstitusi Press kerjasama dengan PT. Syamil Cipta Media, Jakarta, 2006, hlm. 19.

²⁴ Ivo D. Duchacek dalam Jimly Asshiddiqie, *Ibid.*, hlm. 21.

konstitusional menghendaki hierarkhi peraturan perundang-undangan yang jelas dan hanya dapat ditafsir oleh kewenangan yudisial.²⁵

Di Indonesia, kewenangan yudisial untuk menafsir peraturan perundang-undangan tersebut diberikan kepada Mahkamah Agung untuk pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang dan kepada Mahkamah Konstitusi untuk pengujian undang-undang terhadap Undang Undang Dasar. Berdirinya Mahkamah Konstitusi dimulai ketika UUD 1945 dilakukan amandemen.

UUD 1945 telah mengalami 4 kali amandemen mulai dari 1999-2002 yang karenanya telah merubah sistem ketatanegaraan Indonesia. Diawali dengan melakukan perombakan terhadap struktur lembaga negara dari yang sebelumnya menganut supremasi parlemen (MPR) berganti pada supremasi konstitusi yang kemudian diikuti dengan melakukan perubahan pada struktur kekuasaan kehakiman. Jika menurut UUD 1945 sebelum amandemen dunia peradilan Indonesia hanya mengenal satu Mahkamah yaitu Mahkamah Agung, maka setelah amandemen UUD 1945 lahir lembaga baru bernama Mahkamah Konstitusi bersama-sama dengan Mahkamah Agung yang menjalankan fungsi yudisial (pelaksana kekuasaan kehakiman).

Masuknya Mahkamah Konstitusi dalam pengaturan konstitusi, tidak lepas dari kelemahan UUD 1945 (sebelum amandemen) yang tidak mencukupi dan tidak memadai lagi untuk menyelesaikan persoalan-persoalan yang muncul dalam praktek ketatanegaraan. Prinsip ketatanegaraan dalam UUD 1945 (sebelum

²⁵ Ahmad Syahrizal, *Peradilan Konstitusi: Suatu Studi tentang Adjudikasi Konstitusional Sebagai Mekanisme Penyelesaian Sengketa Normatif*, Cetakan Pertama, Pradnya Paramita, Jakarta, 2006, hlm. 55.

amandemen) tidak menyiapkan sebuah mekanisme “*checks and balances*” yang saling berimbang di antara cabang-cabang kekuasaan yang dibentuk, namun menumpuk di satu cabang kekuasaan, sehingga menimbulkan kekuasaan yang sentralistik dan otoriter.²⁶

Gagasan pembentukan Mahkamah Konstitusi tidak lain merupakan dorongan dalam penyelenggaraan kekuasaan dan ketatanegaraan yang lebih baik. A. Fickar Hadjar dkk. menyebut paling tidak ada empat hal yang melatarbelakangi dan menjadi pijakan dalam pembentukan Mahkamah Konstitusi, yaitu: (1) Sebagai implikasi dari paham konstitusionalisme; (2) Sebagai mekanisme *check and balances*; (3) Penyelenggaraan negara yang bersih; (4) Perlindungan terhadap hak asasi manusia.²⁷

Pembentukan Mahkamah Konstitusi selain sebagai implikasi paham konstitusionalisme juga merupakan salah satu upaya untuk membentuk pemerintahan yang konstitusional. K. C. Wheare menyatakan pemerintahan konstitusional berarti lebih dari pemerintahan menurut ketentuan-ketentuan konstitusi. Ia (pemerintahan konstitusional itu) berarti pemerintahan menurut aturan sebagaimana dilawankan dengan pemerintahan arbitrer; ia berarti pemerintahan yang dibatasi oleh ketentuan-ketentuan Konstitusi, bukan pemerintahan yang hanya dibatasi oleh keinginan dan kapasitas orang-orang yang mempunyai kekuasaan.²⁸

²⁶ Fickar Hadjar, dkk, *Pokok-Pokok Pikiran dan Rancangan Undang-undang Mahkamah Konstitusi*, Cet. Pertama, KRHN, Jakarta, 2003, hlm. 2

²⁷ A. Fickar Hadjar dkk. dikutip dari Ni'matul Huda, *Politik Ketatanegaraan Indonesia; Kajian terhadap Perubahan UUD 1945*, Cetakan I, FH UII Press, Yogyakarta, 2003, hlm. 223.

²⁸ K. C. Wheare, *Konstitusi-Konstitusi Modern*, Cetakan Pertama, Pustaka Eureka, Surabaya, 2003, hlm. 207.

Lahirnya lembaga MK ini juga tidak terlepas dari komitmen bangsa ini untuk mewujudkan Negara Hukum Indonesia yang demokratis sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945. Dalam sebuah negara hukum, maka hukumlah yang paling tinggi (*supreme*) dan harus dijadikan panglima yang akan menuntun dan menentukan atas setiap aktifitas kita baik sebagai pejabat negara maupun rakyat biasa dalam kehidupan berbangsa dan bernegara dalam keseluruhan aspek. Penyimpangan atas aturan hukum yang ada merupakan sebuah pelanggaran yang harus ditindak dan dikenai sanksi.

Hans Kelsen (1881-1973), pemuka kaum positivism berpendirian bahwa hukum itu adalah peraturan perundang-undangan yang tertulis. Dalam kaitannya dengan hierarki norma hukum, Hans Kelsen mengemukakan *Stufentheorie* mengenai jenjang norma hukum, dimana ia berpendapat bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki tata susunan. Suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi; norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi. Demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotesis dan fiktif, yaitu norma dasar (*Grundnorm*).²⁹ Dikatakan oleh Kelsen “ *the legal order, ...is therefore not a system of norm coordinated to each other, standing, so to speak, side by side on the same level, but a hierarchy of different levels of norms*”. Oleh karena itu, peraturan yang lebih rendah derajatnya tidak boleh bertentangan dengan peraturan

²⁹ Erman Rajagukguk, *Yustisia: Negara dan Masyarakat*, Lembaga Studi Hukum dan Ekonomi Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2009, hlm. 96

yang lebih tinggi, kalau hal ini terjadi maka peraturan yang kedudukannya lebih rendah tersebut dapat dibatalkan.

Dalam hubungannya dengan UUD atau konstitusi, Kelsen menyatakan bahwa UUD menduduki tempat tertinggi dalam hukum nasional, sebab itu merupakan landasan bagi sistem hukum nasional, UUD merupakan *fundamental law*. Untuk itu, Hans Kelsen menunjuk hak menguji sebagai mekanisme “*guarantees of the constitution*”. Jadi dapat dikatakan bahwa hak menguji merupakan konsekuensi dari konstitusi tertulis, atau yang oleh Kelsen disebut konstitusi dalam arti formal, atau konstitusi dalam arti sempit.³⁰

Pasal 24C ayat (1) dan (2) UUD 1945 serta Pasal 10 Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi memberikan MK 4 kewenangan dan satu kewajiban yaitu: (1) menguji undang-undang terhadap UUD 1945; (2) memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945; (3) memutus pembubaran partai politik; (4) memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum; dan (5) Mahkamah Konstitusi wajib memberi putusan atas pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden diduga telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela, dan/atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945.

Seluruh kewenangan yang ada pada Mahkamah Konstitusi pada prinsipnya untuk menegakkan keadilan dan hokum konstitusional, yang dijamin dan

³⁰ Rosjidi Ranggawidjaja dan Indra Perwira, *Perkembangan Hak Menguji Material di Indonesia*, Cita Bhakti Akademika, Bandung, 1996, hlm. 5-6.

dilindungi oleh Undang Undang Dasar 1945. Mahkamah Konstitusi berada di garda terdepan atas potensi pelanggaran hak-hak yang paling mendasar dari setiap warga masyarakat.³¹

Berdasarkan empat wewenang dan satu kewajiban yang dimilikinya, MK kemudian disebut sebagai lembaga pengawal konstitusi (*the guardian of the constitution*). Hal tersebut akan membawa sebuah konsekuensi MK berfungsi sebagai penafsir konstitusi (*the sole interpreter of the constitution*). Konstitusi sebagai hukum tertinggi mengatur penyelenggaraan negara berdasarkan prinsip demokrasi dan salah satu fungsi konstitusi adalah melindungi hak asasi manusia yang dijamin dalam konstitusi, sehingga menjadi hak konstitusional warga negara. Karena itu, MK juga berfungsi sebagai pengawal demokrasi (*the guardian of the democracy*), pelindung hak konstitusional warga negara (*the protector of the citizen's constitutional rights*) dan pelindung HAM (*the protector of human rights*).³²

Sesungguhnya, UUD 1945 dan UU No. 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi tidak menyatakan secara tegas rumusan tentang fungsi Mahkamah Konstitusi. Akan tetapi dalam Penjelasan Umum UU MK tersebut dijelaskan bahwa, fungsi MK adalah untuk menegakkan konstitusi dalam rangka mewujudkan negara hukum dan demokrasi. Logemann mengartikan fungsi itu sebagai suatu lingkungan kerja jabatan untuk mencapai tujuan tertentu. Pengertian ini dikemukakan berkenaan dengan fungsi MK untuk menegakkan konstitusi

³¹ Ahmad Syahrizal, *Op. Cit.*, hlm. 264.

³² *Enam Tahun Mengawal Konstitusi dan Demokrasi: Gambaran Singkat Pelaksanaan Tugas Mahkamah Konstitusi 2003-2009*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2008, hlm. 13.

dalam mewujudkan negara hukum Indonesia yang demokratis.³³ Suatu fungsi dapat dipegang oleh lebih dari satu lembaga negara dan sebaliknya satu lembaga negara dapat memegang atau mempunyai lebih dari satu fungsi. Sehingga untuk dapat menjalankan fungsi lembaga negara, harus dilengkapi dengan kekuasaan atau wewenang. Oleh sebab itu, sebagai negara hukum, semua lembaga negara yang ada harus tunduk dan berada di bawah UUD 1945.

Dalam rangka mengimplementasikan fungsinya tersebut, sebagaimana dijelaskan di muka, salah satu tugas yang diberikan kepada Mahkamah Konstitusi adalah pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945. Pasal 50 sampai 60 Undang-undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi Perkara mengatur secara detail mengenai pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar. Berdasarkan ketentuan pasal 50, Undang-undang yang dapat dimohonkan untuk diuji adalah undang-undang yang diundangkan setelah perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Oleh Mahkamah Konstitusi, Pasal 50 tersebut telah dibatalkan (sudah dinyatakan tidak mengikat).

Menurut doktrin ilmu pengetahuan hukum, wewenang untuk menilai sebuah undang-undang dikenal dengan istilah hak menguji (*toetsingsrecht*). Hak menguji dapat dibedakan sebagai hak menguji formal (*formale toetsingsrecht*) yaitu wewenang untuk menilai apakah proses terjadinya suatu produk legislatif berupa undang-undang sesuai atau tidak dengan cara yang ditetapkan. Sedangkan selanjutnya adalah hak menguji materil (*materiele toetsingsrecht*) yaitu

³³ Abdul Latif, *Fungsi Mahkamah Konstitusi dalam Upaya Mewujudkan Negara Hukum Demokrasi*, Total Media, Yogyakarta, 2007, hlm. 123

wewenang untuk menilai apakah sebuah produk legislatif dari segi isinya bertentangan dengan peraturan hukum yang lebih tinggi atau tidak. Hak menguji materiil ini berkenaan dengan isi (materi) dari suatu peraturan perundang-undangan dalam hubungannya dengan peraturan yang lebih tinggi tingkatannya.³⁴ Apabila sebuah undang-undang dilihat dari isinya bertentangan dengan Undang-undang Dasar, maka Undang-undang tersebut harus dinyatakan tidak mempunyai daya pengikat.

Terdapat banyak pendapat mengenai makna *judicial review* sebagaimana disebutkan oleh beberapa pakar ilmu hukum. Fatmawati menyederhanakan beberapa pengertian yang disampaikan oleh beberapa pakar dengan dua definisi dari *judicial review* sebagai berikut:³⁵

- a. *Judicial review* merupakan kewenangan dari hakim pengadilan dalam kasus konkret di pengadilan.
- b. *Judicial review* merupakan kewenangan hakim untuk menilai apakah *legislative acts*, *executive acts* dan *administrative action* bertentangan atau tidak dengan UUD (tidak hanya menilai peraturan perundang-undangan).

Mekanisme pengajuan *judicial review* menuntut adanya pihak yang hak asasinya terlanggar terlebih dahulu. Mengenai hal ini, Pasal 51 ayat (1) UU Mahkamah konstitusi disebutkan bahwa: “Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang”. Pasal ini juga mengatur mengenai kedudukan hukum (*legal standing*) dari Pemohon, yaitu:

³⁴ Dahlan Thaib, *Implementasi Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945*, Cetakan Kedua, Liberty, Yogyakarta, 1998, hlm. 64 – 65.

³⁵ Fatmawati, *Hak Menguji (Toetsingrecht) yang Dimiliki Hakim dalam Sistem Hukum Indonesia*, Cetakan Kesatu, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2005. hlm. 8 – 9.

- a. Perorangan warga Negara;
- b. kesatuan masyarakat hukum adapt sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara kesatuan RI;
- c. badan hukum publik atau privat;
- d. lembaga negara.

Putusan Mahkamah Konstitusi bersifat final dan mengikat. Pelaksanaan atas putusan tersebut, menurut Harjono, dapat berupa.³⁶

- a. Undang-undang yang diuji oleh Mahkamah Konstitusi tetap berlaku sebelum ada putusan yang menyatakan bahwa undang-undang tersebut bertentangan dengan UUD.
- b. Putusan Mahkamah Konstitusi yang mengabulkan permohonan wajib dimuat dalam Berita Negara paling lambat 30 hari kerja sejak diucapkan.
- c. Putusan pengujian undang-undang disampaikan kepada DPR, DPD, Presiden dan Mahkamah Agung.
- d. Materi Undang-undang yang telah diuji tidak dapat dimohon untuk diuji kembali.

D. TINDAKAN AFIRMASI KETERWAKILAN PEREMPUAN DALAM PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008 diyakini oleh sebagian besar Hakim MK sebagai putusan yang menguatkan tindakan afirmasi bagi perempuan di lembaga perwakilan.³⁷ Setidaknya hal tersebut tercermin dalam memutuskan apakah Pasal 55 ayat (2) UU Nomor 2008 bertentangan dengan UUD NRI 1945 atau tidak. Majelis Hakim MK menyatakan Pasal 55 ayat (2) UU

³⁶ Harjono, Hukum Acara Mahkamah Konstitusi dan Implementasinya dalam Praktek, *makalah* disampaikan dalam studium general yang diselenggarakan oleh Departemen Hukum Acara FH UII, Yogyakarta, tanggal 5 Maret 2005, hlm. 7 – 8.

³⁷ Dikatakan sebagai keyakinan sebagian besar hakim konstitusi karena pengambilan putusan tersebut tidak diambil secara bulat oleh sembilan hakim konstitusi. Terdapat satu hakim konstitusi (Maria Farida I) yang menyatakan pendapat berbeda (*dissenting opinion*).

Nomor 10 Tahun 2008 yang menyatakan: “*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*” tidak bertentangan dengan konstitusi (konstitusional).

Konstitusionalitas Pasal 55 (2) UU Nomor 10 Tahun 2008 didasarkan pada pendapat MK antara lain:

1. Pasal 55 ayat (2) UU Nomor 10 Tahun 2008 merupakan tindakan afirmasi yang dilakukan oleh negara dalam rangka menjamin teraksesnya hak politik perempuan yang merupakan tindak lanjut dari Konvensi Perempuan se-Dunia Tahun 1995 di Beijing dan berbagai konvensi internasional yang telah diratifikasi.³⁸
2. Sistem kuota bagi perempuan yang dipandang mengurangi hak konstitusional calon legislatif laki-laki dan merupakan pembatasan, menurut MK, hal tersebut tidak berarti bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945.
3. Konstitusi membenarkan negara melakukan pembatasan sebagaimana diatur dalam Pasal 28J ayat (2) UUD menyeimbangkan antara keterwakilan perempuan dan laki-laki untuk menjadi legislator di DPR, DPD, dan DPRD.
4. Bahkan perlakuan khusus berupa pembatasan tersebut diperbolehkan oleh Pasal 28H ayat (2) UUD 1945.

Pemberian kuota 30% (tiga puluh per seratus) dan keharusan satu calon

³⁸ Putusan MK Nomor 22-24/PUU-VI/2008 hlm 97.

perempuan dari setiap tiga calon merupakan diskriminasi positif dalam rangka D. Pemberian kuota tersebut dimaksudkan agar jaminan yang memberi peluang keterpilihan perempuan lebih besar dalam pemilihan umum.

5. Untuk meningkatkan kedudukan perempuan dalam bidang politik tidak semata-mata tergantung pada faktor hukum, melainkan juga faktor budaya, kemampuan, kedekatan dengan rakyat, agama, dan derajat kepercayaan masyarakat atas calon legislatif perempuan, serta kesadaran yang semakin meningkat atas peranan perempuan dalam bidang politik.

6. Perlakuan afirmatif dilakukan untuk meletakkan secara adil hal yang selama ini ternyata tidak memperlakukan kaum perempuan secara tidak adil.

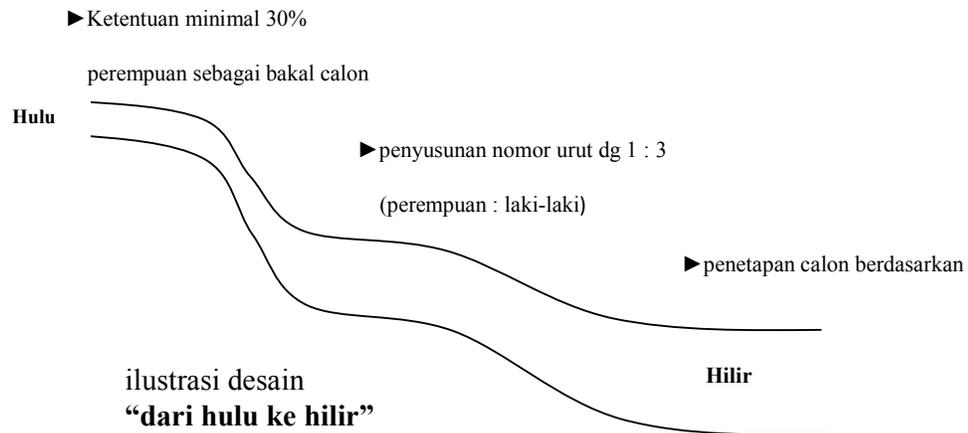
Kesadaran mayoritas Hakim MK akan pentingnya afirmasi bagi kaum perempuan dalam lembaga perwakilan dikritik oleh seorang hakim dalam majelis hakim konstitusi. Adalah Maria Farida Indrati yang menyampaikan *statemen* berbeda dalam putusan MK. Menurut Maria:³⁹

”Majelis hakim telah tidak konsisten dalam membuat putusan dimana Majelis menguatkan pengakuan akan pentingnya afirmasi bagi perempuan di lembaga perwakilan di satu sisi, sementara di sisi yang lain Majelis membuka peluang terpilihnya calon anggota legislatif berdasarkan suara terbanyak.”

Perumusan ketentuan dalam ketiga pasal tersebut merupakan tindakan afirmatif bagi keterwakilan perempuan yang merupakan desain “**dari hulu ke**

³⁹*Dissenting opinion* Maria Farida Indrati dalam Putusan MK Nomor 22-24/PUU-VI/2008

hilir”, dalam arti mengkombinasikan antara proteksi dalam mekanisme internal partai (pencalonan dan penempatan dalam daftar calon), dan mekanisme eksternal partai berupa dukungan konstituen yang diraih calon anggota dewan (DPR dan DPRD) melalui perjuangan di daerah pemilihan yang bersangkutan.



MAHKAMAH KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA

Berdasarkan ilustrasi di atas, perumusan ketentuan dalam Pasal 55 ayat (2) merupakan implementasi dari ketentuan dalam Pasal 53, yang diharapkan dapat mendukung perolehan suara bagi keterwakilan perempuan. Sementara penetapan calon terpilih seperti diatur dalam Pasal 214 merupakan juga tindakan afirmatif dalam rangka memberikan peluang keterpilihan lebih besar bagi calon perempuan. Oleh karena itu, Maria Farida meyakini penetapan penggantian dengan **“suara terbanyak”** akan menimbulkan inkonsistensi terhadap tindakan afirmatif tersebut. Menggantinya dengan **“suara terbanyak”** adalah identik dengan menafikan tindakan afirmatif tersebut.

Walaupun sebenarnya, penggunaan mekanisme **“suara terbanyak”** dalam pemilihan umum adalah merupakan cara terbaik dan memenuhi asas demokrasi untuk mendapatkan hasil yang sesuai dengan kehendak masyarakat pemilih, akan

tetapi apabila mekanisme tersebut tidak diatur secara menyeluruh dan terpadu dalam suatu peraturan (dalam hal ini undang-undang) hal tersebut justru akan menimbulkan dampak yang negatif. Tanpa adanya peraturan yang menyeluruh dan terpadu maka mekanisme **“suara terbanyak”** hanya akan digunakan sebagai alat untuk melegalkan strategi internal partai politik untuk meraih suara pemilih sebanyak mungkin dengan mengabaikan kompetensi calon dan reformasi internal partai politik yang komprehensif, serta mengabaikan tindakan afirmatif yang sudah disepakati bersama.⁴⁰

Penentuan calon wakil rakyat berdasarkan suara terbanyak merupakan bagian penting dalam demokrasi. Sementara itu esensi demokrasi adalah kedaulatan yang berada di tangan rakyat. Keterlibatan rakyat dalam proses perumusan kebijakan dan penentuan calon pemimpinnya merupakan hal yang harus dijunjung tinggi dan diimplementasikan. Pemimpin atau wakil rakyat yang dipilih berdasarkan suara mayoritas rakyat akan memiliki legitimasi yang lebih kuat disbanding dengan yang memperoleh suara yang lebih sedikit.

Berdasarkan hal tersebut, bagi MK, tujuan utama peletakan kedaulatan rakyat sebagai prinsip dasar konstitusi adalah menempatkannya sedemikian rupa sehingga penghargaan dan penilaian hak suara pemilih yang membentuk wujud kedaulatan rakyat, tidak merupakan masalah yang tunduk pada perubahan-perubahan yang timbul dari kontroversi politik di parlemen, in casu dengan jalan menempatkan kekuasaan partai politik untuk mengubah pilihan rakyat menjadi pilihan pengurus partai melalui nomor urut. Peran partai dalam proses rekrutmen

⁴⁰ *Dissenting opinion* Maria Farida Indrati dalam Putusan MK Nomor 22-24/PUU-VI/2008, hlm 113.

telah selesai dengan dipilihnya calon-calon yang cakap untuk kepentingan rakyat, karena rakyat tidak mungkin secara keseluruhan mengartikulasikan syarat-syarat calon pemimpin yang dipandang sesuai dengan keinginan rakyat kecuali melalui organisasi politik yang memperjuangkan hak-hak dan kepentingan politik dari kelompok-kelompok dalam masyarakat. Karena itu, keterpilihan calon anggota legislatif tidak boleh bergeser dari keputusan rakyat yang berdaulat kepada keputusan pengurus partai politik, sebagaimana amanat konstitusi yang termaktub dalam Pembukaan UUD 1945.⁴¹ Berdasarkan hal tersebut, Majelis Hakim MK secara tidak langsung melakukan *counter* terhadap ”kekhawatiran” masyarakat atas putusan MK yang bisa jadi disebut inkonsisten (tidak konsisten).

Lebih lanjut Mahkamah Konstitusi menyatakan, dengan diberikan hak kepada rakyat secara langsung untuk memilih dan menentukan pilihannya terhadap calon anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota dengan suara terbanyak, di samping memberikan kemudahan kepada pemilih dalam menentukan pilihannya, juga lebih adil tidak hanya bagi calon anggota DPR/DPRD, tetapi juga untuk masyarakat dalam menggunakan hak pilihnya, baik masyarakat yang bergabung sebagai anggota partai politik maupun masyarakat yang tidak bergabung sebagai anggota partai politik peserta Pemilu, karena kemenangan seseorang calon untuk terpilih tidak lagi digantungkan kepada partai politik peserta Pemilu, tetapi sampai sejauh mana besarnya dukungan suara rakyat yang diberikan kepada calon tersebut. Dengan demikian, konflik internal partai politik peserta Pemilu yang dapat berimbas kepada masyarakat dapat dikurangi,

⁴¹ Putusan MK Nomor 22-24/PUU-VI/2008 hlm 103.

yang semuanya sesuai dengan prinsip-prinsip Pemilu yang adil, jujur, dan bertanggung jawab.⁴²

E. PERAN MAHKAMAH KONSTITUSI DALAM PEMBANGUNAN SISTEM HUKUM NASIONAL

Kewenangan Mahkamah, untuk mengadili dan memutus permohonan pengujian undang-undang terhadap UUD 1945, sebagaimana ditegaskan oleh Pasal 24C ayat (1) UUD 1945, mengandung amanat konstitusi kepada Mahkamah untuk mengawal konstitusi. *The guardian of the constitution* dalam hubungan ini, yang dimaksud adalah Mahkamah harus memastikan tidak ada undang-undang yang melanggar hak konstitusional warga negara semata-mata karena alasan menciptakan tertib hukum. Namun, di lain pihak, Mahkamah juga harus memastikan tidak terjadi keadaan yang dengan alasan melindungi hak konstitusional warga negara mengesampingkan kepentingan masyarakat.⁴³

Mahkamah Konstitusi dapat dipahami sebagai bentuk sistem peradilan baru untuk menjalankan tema-tema kekuasaan dan kewibawaan, legitimitas dan legalitas, demokrasi dan hak-hak asasi manusia.⁴⁴ Tema-tema tersebut dijalankan oleh Mahkamah Konstitusi secara administratif, komunikatif dan menjaga kaidah-kaidah hukum konstitusi. Dengan demikian, lanjut Anom, Mahkamah Konstitusi

⁴² Putusan MK Nomor 22-24/PUU-VI/2008 hlm 115.

⁴³ Putusan MK Nomor 22-24/PUU-VI/2008 hlm 96.

⁴⁴ Anom Surya Putra, *Hukum Konstitusi Masa Transisi; Semiotika, Psikoanalisis & Kritik Ideologi*, Cetakan Pertama, Yayasan Nuansa Cendikia, Bandung, 2003, hal. 203.

berimbang pada pembangunan kekuasaan komunikatif antara rakyat, pemerintah, Ornop, legislatif, eksekutif yang melahirkan opini-opini hukum konstitusi.⁴⁵

Kekuasaan komunikatif dimaksud sejalan dengan maksud dari dibentuknya sebuah negara berdasarkan teori kontraktual. Teori ini mengajarkan negara terbentuk dari adanya perjanjian masyarakat untuk membentuk sebuah negara dimana negara berkedudukan sebagai penerima mandat (*pactum subjectionis*) dan rakyat sebagai pemberi mandat (*pactum unionis*). Mandat rakyat dimaksud diberikan kepada negara demi semata-mata agar negara menjamin kesejahteraan dan keadilan serta terlindunginya warga negara dari ancaman baik dari antar mereka sendiri maupun dari negara.

Secara hipotesis Ginsburg mendalilkan, bahwa perspektif kontraktual menganalogikan skema demokrasi konstitusioanal dengan hubungan kontrak antara rakyat dengan negara. Menurutnya, relasi kontraktual itu adalah sifat keterkaitan antara "prinsipal" dan "agen". Prinsipal ini tidak lain dan tidak bukan adalah "rakyat" yang meletakkan kepercayaannya kepada para politisi sebagai agen mereka.⁴⁶ Selanjutnya para agen ini harus memenuhi keinginan kolektif rakyat sebagai pemilik kedaulatan sesungguhnya. Sebab, rakyat adalah prinsipal dan atas nama mereka sebuah konstitusi dibentuk.

Perlindungan masyarakat dari berbagai ancaman merupakan tugas pokok negara, termasuk perlindungan dari produk para politisi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Oleh karenanya, kemunculan peradilan konstitusi

⁴⁵ *Ibid.*, hal. 204. Pasal 11-14 Undang-undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi yang menyediakan fasilitas untuk akses publik bagi masyarakat dan bentuk partisipatif dari Mahkamah Konstitusi di ruang publik.

⁴⁶ Ginsburg dalam Ahmad Syahrizal, *Op. Cit*, hlm. 48.

antara lain dimaksudkan untuk melindungi warga negara dari ancaman kesewenang-wenangan negara terutama dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Tugas lembaga ini adalah memastikan bahwa pelaksanaan konstitusi telah sesuai dengan apa yang dimaksudkan oleh pembuat konstitusi dan jiwa konstitusionalitas dari konstitusi itu sendiri.

Upaya untuk memastikan dilaksanakannya aturan-aturan dalam konstitusi memunculkan sebuah kewenangan berupa *constitutional review* yang diberikan kepada sebuah lembaga peradilan. Pelaksanaan *constitutional review* tidak lebih dari upaya mencegah terjadinya sikap dari para politisi yang ambivalen. Hal ini dilakukan agar konsistensi tindakan bernegara seperti telah disepakati bersama dalam kontrak politik itu (dalam Konstitusi itu) dapat dipertahankan.

Kontrol dalam bentuk *judicial review* menjadi sebuah keniscayaan terutama jika kekuatan mayoritas di lembaga legislatif merupakan pendukung presiden. Artinya, *judicial review* dapat dikatakan sebagai sarana untuk melakukan purifikasi undang-undang yang dihasilkan lembaga legislatif. Inilah yang oleh Hans Kelsen, “*recognized the need for an institution with power to control or regulate legislation.*” Ide dasarnya adalah memurnikan hasil legislasi yang dikeluarkan oleh lembaga legislatif yang bertentangan dengan konstitusi.⁴⁷ Tanpa kontrol dari lembaga yudikatif, dengan kuatnya kepentingan politik di lembaga legislatif, sangat terbuka kemungkinan undang-undang merugikan masyarakat.

⁴⁷ Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Cetakan ke- 1, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010, hlm. 295.

Kehadiran MK yang diberikan wewenang untuk melakukan *judicial review* secara langsung telah ikut mempengaruhi proses legislasi di Indonesia. Hal demikian, MK telah menjadi pengontrol bagi kekuasaan legislatif dalam hal kemungkinan adanya kekeliruan baik formal maupun substansial dalam proses legislasi.

Dalam proses melaksanakan purifikasi konstitusi di atas, kehadiran MK (khususnya Indonesia) member pengaruh yang besar dalam proses legislasi dalam beberapa bentuk sebagai berikut.⁴⁸ *Pertama*, MK secara langsung mengaplikasikan model purifikasi dan kontrol *second chamber judicial review* terhadap model legislasi. MK melalui kewenangan melalui kewenangan *judicial review* telah melakukan purifikasi UU yang bertentang dengan norma dasar (konstitusi). Pada saat yang sama, MK telah menjadi pengontrol bagi kekuasaan legislatif dalam hal kemungkinan adanya kekeliruan baik formal maupun substansial dalam proses legislasi. Pembatalan UU yang dilakukan oleh MK karena diyakni bertentangan dengan konstitusi telah membuktikan bahwa MK telah menunjukkan sebagai *negative legislator*.

Kedua, putusan MK mendorong pembentukan peraturan perundang-undangan yang menempatkan MK sebagai salah satu factor penting dalam program legislasi nasional.

Ketiga, kehadiran MK dengan berbagai putusannya telah menimbulkan prinsip *prudential* (kehati-hatian) pihak pembentuk undang-undang ketika membahas rancangan undang-undang. Dalam banyak kesempatan, khususnya

⁴⁸ *Ibid*, hlm. 301 – 311.

dalam pembahasan rancangan undang-undang, *judicial review* telah menjadi factor yang berpengaruh. Pembentuk undang-undang menjadi lebih berhati-hati dalam merumuskan substansi undang-undang. Sejak kehadiran MK, pembentuk undang-undang selalu menghitung kemungkinan adanya permohonan *judicial review*.

Kehadiran MK yang begitu penting dalam sistem ketatanegaraan memunculkan harapan yang begitu besar terhadap lembaga pemegang kekuasaan kehakiman ini. Jika pada awal perintisannya di dunia MK diplot sebagai lembaga yang menjalankan fungsi *negative legislator*, namun belakangan hal tersebut menuntut MK menjadi pelaku legislasi yang aktif (*positive legislator*).

Gagasan pembentukan MK pada mulanya dimaksud untuk menjalankan peran sebagai *negative legislator* sebagaimana disampaikan oleh Hans Kelsen dalam pertanyaan berikut:⁴⁹

The power to examine the laws as to their constitutionality and to invalidate unconstitutional laws may be conferred, as a mor or less exclusive functions, on a special constitutional court... The possibility of a law issued by legislative organ being annulled by another organ constitutes a remarkable restriction of the former's power. Such a possibility means that there is, besides the positive, a negative legislator. An organ which may be composed according to a totally differen principle from that of the parliament elected by the people.

Gagasan itulah yang kemudian meletakkan keniscayaan akan adanya kekuasaan khusus untuk mengontrol hasil legislasi yang dikeluarkan lembaga legislatif. Kemudian, gagasan ini dibaca oleh Bojan Bugarcic sebagai upaya Hans Kelsen untuk memunculkan legislatif positif (*positive legislature*) yang diperankan oleh parlemen, sedangkan model legislatif negatif (*negative*

⁴⁹ Hans Kelsen dalam Saldi Isra, *Ibid.*, hlm. 295.

legislature) diperankan oleh MK.⁵⁰ Dengan model ini berarti MK menjadi bagian yang dapat mempengaruhi proses legislasi di lembaga legislatif.

Berbeda dengan Hans Kelsen, John Farejohn dan Pasquale Pasquino menyatakan peran yang diambil oleh MK dalam memutuskan apakah UU bertentangan dengan konstitusi bisa dikonstruksi sebagai lembaga yang menjalankan fungsi legislasi positif. Lebih lanjut mereka menyatakan, *when a constitutional court strike down a statute, it is only legislating in negative sense of abolishing a law but, insofar as it must reconstruct the legal situation before the statute, legislating positively as well.*⁵¹

Terlepas dari perbedaan pandangan mengenai apakah MK bisa memainkan peran sebagai legislator positif ataukah ia hanya merupakan lembaga yang dibatasi pada peran legislasi negatif, MK menjadi faktor pemengaruh yang besar bagi pembentukan sistem hukum nasional terutama bagi negara hukum modern. Hal itu, selain dijelaskan di muka, juga dipertegas oleh I Bogdanovskala. Menurutnya, *the body of constitutional review have become important element influences on the law-making. Sometimes the position of these bodies is opposite to the position of the parliament and government and often position of the constitutional review is dominant. The constitutional courts play important role in the modern legal system.*

⁵⁰ Bojan Bugarcic dalam Saldi Isra, *Ibid.*

⁵¹ John Farehjon & Pasquale Pasquino dalam Saldi Isra, *Ibid.*, hlm. 297.

BAB III

HASIL PENELITIAN

A. Gambaran Umum Partai Politik Peserta Pemilu DPRD Provinsi dan Kabupaten/Kota DIY

1. Partai Politik Peserta Pemilu DPRD Provinsi DIY

Secara nasional jumlah partai politik (Pарpol) yang lolos verifikasi oleh KPU sebagai peserta pemilu legislatif 2009 sebanyak 44 parpol dengan rincian sebagai berikut: 16 Parpol lolos pemilu berdasarkan Pasal 315 dan 316 UU Pemilu No. 10 Tahun 2008 yaitu: Partai Golkar (Partai Golongan Karya), PDI-P (Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan), PPP (Partai Persatuan Pembangunan), Partai Demokrat, PAN (Partai Amanat Nasional), PKB (Partai Kebangkitan Bangsa), PKS (Partai Keadilan Sejahtera), PBB (Partai Bulan Bintang), PBR (Partai Bintang Reformasi), PDS (Partai Damai Sejahtera), Partai Nasional Indonesia Marhaenisme (PNI Marhaenisme), Partai Persatuan Demokrasi Kebangsaan (PPDK), Partai Pelopor, Partai Karya Peduli Bangsa (PKPB), Partai Penegak Demokrasi Indonesia (PPDI), dan Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia (PKPI).

18 Parpol lolos pemilu yang memenuhi verifikasi faktual KPU yaitu: Partai Hanura (Partai Hati Nurani Rakyat), Partai Peduli Rakyat Nasional (PPRN), Partai Gerakan Indonesia Raya (Gerindra), Partai Pemuda Indonesia (PPI), Partai Matahari Bangsa (PMB), Partai Demokrasi Pembaruan (PDP), Partai Nasional

Benteng Kerakyatan Indonesia (PNBKI), Partai Persatuan Daerah (PPD), Partai Patriot, Partai Kebangkitan Nasional Ulama (PKNU), Partai Pengusaha dan Pekerja Indonesia (PPPI), Partai Karya Perjuangan (PKP), Partai Barisan Nasional (PBN), Partai Republik Nusantara (PRN), Partai Perjuangan Indonesia Baru (PPIB), Partai Kedaulatan, Partai Indonesia Sejahtera (PIS), dan Partai Kasih Demokrasi Indonesia (PKDI).

4 Partai lolos hasil Keputusan Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) yaitu: Partai Buruh, Partai Sarikat Indonesia (PSI), Partai Merdeka, dan Partai Persatuan Nahdlatul Ummah Indonesia (PNUI).

6 Parpol Lokal NAD Nanggoe Aceh Darussalam yaitu: Partai Rakyat Aceh, Partai Aceh, Partai Bersatu Atjeh, Partai Suara Independen Rakyat Aceh, Partai Aceh Aman Sejahtera, dan Partai Daulat Atjeh.

Dari keseluruhan 44 parpol tersebut, hanya sebanyak 35 parpol saja yang ikut menjadi peserta pemilu legislatif tingkat Provinsi di DIY. Adapun nama-nama parpol tersebut adalah: Partai Hati Nurani Rakyat (HANURA), Partai Karya Peduli Bangsa (PKPB), Partai Pengusaha dan Pekerja Indonesia (P-PPI), Partai Peduli Rakyat Nasional (PPRN), Partai gerakan Indonesia Raya (Gerindra), Partai Barisan Nasional, Partai Keadilan Persatuan Indonesia (PKPI), Partai Keadilan Sejahtera (PKS), Partai Amanat Nasional (PAN), Partai Persatuan Daerah (PPD), Partai Kebangkitan Bangsa (PKB), Partai Pemuda Indonesia, Partai Nasionalisme Indonesia-Marhaenisme (PNI-Marhaenisme), Partai Demokrasi Pembaruan (PDP), Partai Karya Perjuangan (PKP), Partai Matahari Bangsa (PMB), Partai

Demokrasi Kebangsaan, Partai Republika Nusantara (RepublikaN), Partai Pelopor, Partai Golongan Karya (Golkar), Partai Persatuan Pembangunan (PPP), Partai Damai Sejahtera (PDS), Partai Nasional Benteng Kemerdekaan Indonesia (PNBKI), Partai Bulan Bintang (PBB), Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP), Partai Bintang Reformasi (PBR), Partai Patriot, Partai Demokrat (PD), Partai Kasih Demokrasi Indonesia (PKDI), Partai Indonesia Sejahtera (PIS), Partai Kebangkitan Nasional Ulama (PKNU), Partai Merdeka (PM), Partai Persatuan Nahdhatul Ummah Indonesia, Partai Serikat Indonesia (PSI), dan Partai Buruh (PB) dengan jumlah total calon anggota legislatif DPRD DIY yaitu 606 orang, tercatat 4 caleg mengundurkan diri. Sementara jumlah kursi di DPRD DIY yang diperebutkan adalah 55 kursi.⁵²

Pasal 53 UU Pemilu menyatakan, *“Daftar bakal calon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 52 memuat paling sedikit 30% (tiga puluh per seratus) keterwakilan perempuan.”* Dari ke-35 parpol yang menjadi kontestan dalam pemilu legislatif di tingkat Provinsi DIY tersebut sebanyak 13 parpol atau 37% memenuhi kuota 30% perempuan. Sementara 22 parpol lainnya atau sebanyak 62, 86% tidak memenuhi ketentuan kuota 30% perempuan ini.

Data yang dirilis oleh KPU Provinsi DIY tentang respon parpol dalam perbaikan berkas pencalonan kuota 30% perempuan menunjukkan bahwa paska perbaikan berkas, parpol yang sebelumnya tidak memenuhi 30% kuota perempuan menjadi memenuhi sebanyak 5 parpol atau 14, 29% yaitu Partai Pengusaha dan Pekerja Indonesia (P-PPI), Partai Keadilan Persatuan Indonesia (PKPI), Partai

⁵² 24 Parpol Tak Penuhi 30 Persen Keterwakilan Perempuan, *Kompas*, Jumat, 31 Oktober 2008.

Nasional Benteng Kemerdekaan Indonesia (PNBKI), Partai Bulan Bintang (PBB), dan Partai Kasih Demokrasi Indonesia (PKDI). Parpol yang awalnya memenuhi kuota 30% perempuan dan tetap memenuhi pasca perbaikan berkas sebanyak 8 parpol atau 22, 86% yaitu Partai Hati Nurani Rakyat (HANURA), Partai Karya Peduli Bangsa (PKPB), Partai Keadilan Sejahtera (PKS), Partai Amanat Nasional (PAN), Partai Golongan Karya (Golkar), Partai Damai Sejahtera (PDS), Partai Demokrat (PD), dan Partai Indonesia Sejahtera (PIS). Sementara parpol yang sebelumnya tidak memenuhi namun pasca perbaikan berkas menjadi memenuhi kuota 30% perempuan sebanyak 17 parpol atau 48, 57% yaitu Partai Gerakan Indonesia Raya (Gerindra), Partai Barisan Nasional, Partai Kebangkitan Bangsa (PKB), Partai Pemuda Indonesia, Partai Demokrasi Pembaruan (PDP), Partai Karya Perjuangan (PKP), Partai Matahari Bangsa (PMB), Partai Demokrasi Kebangsaan, Partai Republika Nusantara (RepublikaN), Partai Pelopor, Partai Persatuan Pembangunan (PPP), Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP), Partai Bintang Reformasi (PBR), Partai Patriot, Partai Merdeka, Partai Serikat Indonesia, dan Partai Buruh. Adapun parpol yang sebelumnya memenuhi kuota 30% perempuan namun pasca perbaikan berkas justru menjadi tidak memenuhi sebanyak 5 parpol atau 14, 29% yaitu Partai Peduli Rakyat Nasional (PPRN), Partai Persatuan Daerah (PPD), Partai Nasionalisme Indonesia-Marhaenisme (PNI-Marhaenisme), Partai Kebangkitan Nasional Ulama (PKNU), dan Partai Persatuan Nahdhatul Ummah Indonesia.

Walaupun ada ketentuan agar setiap parpol memuat paling sedikit 30% (tiga puluh per seratus) keterwakilan perempuan, tetapi ketentuan ini tidak bersifat

imperatif karena bagi parpol yang tidak mampu memenuhinya tetap dapat menjadi peserta pemilu. KPU hanya akan meminta alasan tertulis kepada parpol yang bersangkutan mengapa tidak dapat memenuhi kuota 30% keterwakilan perempuan dalam daftar bakal calon dan KPU akan mengumumkan secara luas melalui media cetak dan media elektronik nama-nama partai politik yang tidak memenuhi ketentuan kuota 30% keterwakilan perempuan tersebut.

Pasal 27 huruf d Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 18 Tahun 2008 Tentang Pedoman Teknis Pencalonan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota Dalam Pemilihan Umum Tahun 2009 menyatakan: Apabila hasil penelitian berkenaan dengan keterwakilan jumlah calon perempuan sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh per seratus) dari jumlah calon yang ditetapkan untuk satu daerah pemilihan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26 huruf d, ternyata kurang dari ketentuan jumlah sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh per seratus), KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota:

1. memberikan kesempatan kepada partai politik yang bersangkutan untuk memperbaiki daftar bakal calon tersebut, sehingga memenuhi ketentuan sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh per seratus);
2. dalam hal partai politik yang bersangkutan tidak dapat memenuhi ketentuan sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh per seratus), partai politik yang bersangkutan wajib menyampaikan alasan secara tertulis kepada KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota;

3. partai politik yang tidak dapat memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), penempatan nomor urut bakal calon perempuan dalam daftar bakal calon partai politik yang bersangkutan pada nomor urut kecil;
4. KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota mengumumkan secara luas melalui media cetak dan media elektronik nama-nama partai politik yang tidak memenuhi ketentuan sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh per seratus) dalam daftar calon sementara/daftar calon tetap anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota, yaitu angka prosentase keterwakilan perempuan masing-masing partai politik yang dinyatakan melanggar ketentuan Pasal 57 Undang-Undang.

MAHKAMAH KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA

2. Partai Politik Peserta Pemilu DPRD Kabupaten/kota se-DIY

2.1. Kabupaten Kulon Progo

Total keseluruhan 44 partai politik peserta pemilu 2009 yang ditetapkan oleh KPU, hanya 28 parpol yang menjadi peserta pemilu legislatif di tingkat Kabupaten Kulon Progo DIY yaitu, Partai Hati Nurani Rakyat (HANURA), Partai Karya Peduli Bangsa (PKPB), Partai Peduli Rakyat Nasional (PPRN), Partai Gerakan Indonesia Raya (Gerindra), Partai Barisan Nasional, Partai Keadilan Persatuan Indonesia (PKPI), Partai Keadilan Sejahtera (PKS), Partai Amanat Nasional (PAN), Partai Persatuan Daerah (PPD), Partai Kebangkitan Bangsa (PKB), Partai Pemuda Indonesia, Partai Demokrasi Pembaruan (PDP), Partai Matahari Bangsa (PMB), Partai Demokrasi Kebangsaan (PDK), Partai Pelopor,

Partai Golongan Karya (Golkar), Partai Persatuan Pembangunan (PPP), Partai Damai Sejahtera (PDS), Partai Nasional Benteng Kemerdekaan Indonesia (PNBKI), Partai Bulan Bintang (PBB), Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP), Partai Bintang Reformasi (PBR), Partai Patriot, Partai Demokrat (PD), Partai Kebangkitan Nasional Ulama (PKNU), Partai Merdeka, Partai Persatuan Nahdatul Umah Indonesia, dan Partai Serikat Indonesia.

Jumlah caleg keseluruhan dari 28 parpol tersebut adalah 379 orang dengan perbandingan antara jumlah caleg laki-laki dan perempuan adalah 250 caleg laki-laki dan 129 caleg perempuan atau 65, 96% : 34, 04% dengan jumlah kursi yang tersedia di DPRD Kulon Progo sebanyak 40 kursi.

Sementara itu dari ke-28 parpol peserta pemilu legislatif DPRD Kabupaten Kulon Progo tersebut sebanyak 17 parpol atau 60,71% memenuhi ketentuan kuota 30% caleg perempuan yaitu, Partai Hati Nurani Rakyat (HANURA), Partai Karya Peduli Bangsa (PKPB), Partai Peduli Rakyat Nasional (PPRN), Partai gerakan Indonesia Raya (Gerindra), Partai Barisan Nasional, Partai Keadilan Persatuan Indonesia (PKPI), Partai Keadilan Sejahtera (PKS), Partai Persatuan Daerah (PPD), Partai Kebangkitan Bangsa (PKB), Partai Pelopor, Partai Golongan Karya (Golkar), Partai Persatuan Pembangunan (PPP), Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP), Partai Bintang Reformasi (PBR), Partai Patriot, Partai Demokrat (PD), Partai Persatuan Nahdatul Umah Indonesia, Partai Serikat Indonesia.

Adapun parpol yang tidak memenuhi kuota 30% caleg perempuan sebanyak 11 parpol atau 39, 29% yaitu Partai Amanat Nasional (PAN), Partai

Pemuda Indonesia, Partai Demokrasi Pembaruan (PDP), Partai Matahari Bangsa (PMB), Partai Demokrasi Kebangsaan, Partai Persatuan Pembangunan (PPP), Partai Damai Sejahtera (PDS), Partai Nasional Benteng Kemerdekaan Indonesia (PNBKI), Partai Bulan Bintang (PBB), Partai Kebangkitan Nasional Ulama (PKNU), dan Partai Merdeka.

2.2. Kabupaten Gunung Kidul

Di Kabupaten Gunung Kidul DIY, jumlah partai politik yang mengikuti pemilu DPRD sebanyak 34 parpol yaitu Partai Hati Nurani Rakyat (HANURA), Partai Karya Peduli Bangsa (PKPB), Partai Pengusaha dan Pekerja Indonesia (P-PPI), Partai Peduli Rakyat Nasional (PPRN), Partai gerakan Indonesia Raya (Gerindra), Partai Barisan Nasional, Partai Keadilan Persatuan Indonesia (PKPI), Partai Keadilan Sejahtera (PKS), Partai Amanat Nasional (PAN), Partai Perjuangan Indonesia Baru (PPIB), Partai Persatuan Daerah (PPD), Partai Kebangkitan Bangsa (PKB), Partai Nasionalisme Indonesia-Marhaenisme (PNI-Marhaenisme), Partai Demokrasi Pembaruan (PDP), Partai Karya Perjuangan (PKP), Partai Matahari Bangsa (PMB), Partai Penegak Demokrasi Indonesia, Partai Demokrasi Kebangsaan, Partai Republika Nusantara (RepublikaN), Partai Golongan Karya (Golkar), Partai Persatuan Pembangunan (PPP), Partai Damai Sejahtera (PDS), Partai Nasional Benteng Kemerdekaan Indonesia (PNBKI), Partai Bulan Bintang (PBB), Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP), Partai Bintang Reformasi (PBR), Partai Patriot, Partai Demokrat (PD), Partai Kasih Demokrasi Indonesia (PKDI), Partai Indonesia Sejahtera (PIS), Partai

Kebangkitan Nasional Ulama (PKNU), Partai Merdeka, Partai Serikat Indonesia (PSI), dan Partai Buruh.

Dari ke 34 parpol tersebut, jumlah keseluruhan calegnya adalah 464 orang yang terbagi atas 317 orang caleg laki-laki atau 68, 32% dan 147 caleg perempuan atau 31, 68%. Sementara kursi yang diperebutkan untuk DPRD Gunung Kidul sebanyak 45 kursi.

Adapun parpol yang memenuhi ketentuan kuota 30% caleg perempuan sebanyak 21 parpol atau 61,76% yaitu Partai Hati Nurani Rakyat (HANURA), Partai Pengusaha dan Pekerja Indonesia (P-PPI), Partai Peduli Rakyat Nasional (PPRN), Partai gerakan Indonesia Raya (Gerindra), Partai Barisan Nasional, Partai Keadilan Persatuan Indonesia (PKPI), Partai Keadilan Sejahtera (PKS), Partai Amanat Nasional (PAN), Partai Kebangkitan Bangsa (PKB), Partai Demokrasi Pembaruan (PDP), Partai Karya Perjuangan (PKP), Partai Demokrasi Kebangsaan, Partai Republika Nusantara (RepublikaN), Partai Nasional Benteng Kemerdekaan Indonesia (PNBKI), Partai Bintang Reformasi (PBR), Partai Patriot, Partai Demokrat (PD), Partai Kasih Demokrasi Indonesia (PKDI), Partai Indonesia Sejahtera (PIS), Partai Merdeka, dan Partai Buruh.

Sementara parpol yang tidak memenuhi kuota 30% perempuan 13 parpol atau 38, 24% yaitu, Partai Karya Peduli Bangsa (PKPB), Partai Perjuangan Indonesia Baru (PPIB), Partai Persatuan Daerah (PPD), Partai Nasionalisme Indonesia-Marhaenisme (PNI-Marhaenisme), Partai Matahari Bangsa (PMB), Partai Penegak Demokrasi Indonesia, Partai Golongan Karya (Golkar), Partai Persatuan Pembangunan (PPP), Partai Damai Sejahtera (PDS), Partai Bulan

Bintang (PBB), Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP), Partai Kebangkitan Nasional Ulama (PKNU), Partai Sarikat Indonesia (PSI).

2.3. Kabupaten Sleman

Jumlah partai politik yang mengajukan calon legislatif (caleg) pada pemilu 2009 di tingkat Kabupaten Sleman sebanyak 35 parpol dengan total keseluruhan caleg sebanyak 580 orang yang terbagi atas caleg laki-laki sebanyak 383 orang atau 66, 03% dan caleg perempuan 197 orang atau 33, 97%. Adapun jumlah kursi DPRD Sleman pada pemilu 2009 adalah 50 kursi.

Rincian nama-nama ke 35 parpol tersebut adalah, Partai Hati Nurani Rakyat, Partai Karya Peduli Bangsa, Partai Pengusaha dan Pekerja Indonesia, Partai Peduli Rakyat Nasional, Partai Gerakan Indonesia Raya, Partai Barisan Nasional, Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia, Partai Keadilan Sejahtera, Partai Amanat Nasional, Partai Persatuan Daerah, Partai Kebangkitan Bangsa, Partai Pemuda Indonesia, Partai Nasional Indonesia Marhaenisme, Partai Demokrasi Pembaruan, Partai Karya Perjuangan, Partai Matahari Bangsa, Partai Demokrasi Kebangsaan, Partai Republika Nusantara, Partai Pelopor, Partai Golongan Karya, Partai Persatuan Pembangunan, Partai Damai Sejahtera, Partai Nasional Benteng Kerakyatan Indonesia, Partai Bulan Bintang, Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan, Partai Bintang Reformasi, Partai Patriot, Partai Demokrat, Partai Kasih Demokrasi Indonesia, Partai Indonesia Sejahtera, Partai Kebangkitan Nasional Ulama.

Dari semua parpol yang menjadi peserta pemilu di tingkat DPRD Kabupaten Sleman di atas, sebanyak 22 parpol atau 62, 86% memenuhi ketentuan kuota 30% caleg perempuan. Ke 22 parpol tersebut adalah Partai Hati Nurani Rakyat, Partai Pengusaha dan Pekerja Indonesia, Partai Peduli Rakyat Nasional, Partai Gerakan Indonesia Raya, Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia, Partai Keadilan Sejahtera, Partai Amanat Nasional, Partai Kebangkitan Bangsa, Partai Demokrasi Pembaruan, Partai Karya Perjuangan, Partai Matahari Bangsa, Partai Republika Nusantara, Partai Golongan Karya, Partai Damai Sejahtera, Partai Nasional Benteng Kerakyatan Indonesia, Partai Bulan Bintang, Partai Bintang Reformasi, Partai Patriot, Partai Demokrat, Partai Kasih Demokrasi Indonesia, Partai Indonesia Sejahtera, Partai Merdeka.

Sementara itu, jumlah parpol yang tidak memenuhi minimal kuota 30% perempuan sebanyak 13 parpol atau 37, 14% yaitu Partai Karya Peduli Bangsa, Partai Barisan Nasional, Partai Persatuan Daerah, Partai Pemuda Indonesia, Partai Nasional Indonesia Marhaenisme, Partai Demokrasi Kebangsaan, Partai Pelopor, Partai Persatuan Pembangunan, Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan, Partai Kebangkitan Nasional Ulama, Partai Persatuan Nahdhatul Ummah Indonesia, Partai Serikat Indonesia, Partai Buruh.

2.4. Kabupaten Bantul

Sebanyak 34 parpol tercatat mengajukan calon/ikut berpartisipasi dalam pemilu legislatif 2009 di tingkat Kabupaten Bantul. Ke 34 parpol tersebut adalah, Partai Hati Nurani Rakyat, Partai Karya Peduli Bangsa, Partai Pengusaha dan

Pekerja Indonesia, Partai Peduli Rakyat Nasional, Partai Gerakan Indonesia Raya, Partai Barisan Nasional, Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia, Partai Keadilan Sejahtera, Partai Amanat Nasional, Partai Persatuan Daerah, Partai Kebangkitan Bangsa, Partai Pemuda Indonesia, Partai Nasional Indonesia Marhaenisme, Partai Demokrasi Pembaruan, Partai Karya Perjuangan, Partai Matahari Bangsa, Partai Demokrasi Kebangsaan, Partai Republika Nusantara, Partai Pelopor, Partai Golongan Karya, Partai Persatuan Pembangunan, Partai Damai Sejahtera, Partai Nasional Benteng Kerakyatan Indonesia, Partai Bulan Bintang, Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan, Partai Bintang Reformasi, Partai Patriot, Partai Demokrat, Partai Kasih Demokrasi Indonesia, Partai Indonesia Sejahtera, Partai Kebangkitan Nasional Ulama, Partai Merdeka, Partai Persatuan Nahdhatul Ummah Indonesia, Partai Serikat Indonesia.

MAHKAMAH KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA

Jumlah keseluruhan caleg yang ada adalah 534 orang yang terdiri atas caleg laki-laki 359 orang atau 67, 23% dan caleg perempuan 175 orang atau 32, 77% dengan jumlah kursi DPRD Bantul yang tersedia pada pemilu 2009 sebanyak 45 kursi.

Dari 34 parpol yang ikut dalam pemilu DPRD Kabupaten Bantul tersebut, tercatat 20 parpol memenuhi kuota 30% perempuan dalam pencalonan yaitu Partai Hati Nurani Rakyat, Partai Pengusaha dan Pekerja Indonesia, Partai Gerakan Indonesia Raya, Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia, Partai Keadilan Sejahtera, Partai Persatuan Daerah, Partai Pemuda Indonesia, Partai Nasional Indonesia Marhaenisme, Partai Demokrasi Pembaruan, Partai Matahari Bangsa, Partai Demokrasi Kebangsaan, Partai Pelopor, Partai Golongan Karya,

Partai Persatuan Pembangunan, Partai Nasional Benteng Kerakyatan Indonesia, Partai Bulan Bintang, Partai Bintang Reformasi, Partai Kasih Demokrasi Indonesia, Partai Indonesia Sejahtera, Partai Serikat Indonesia.

Sementara sisanya sebanyak 14 parpol tidak mampu memenuhi minimal kuota 30% perempuan yaitu Partai Karya Peduli Bangsa, Partai Peduli Rakyat Nasional, Partai Barisan Nasional, Partai Amanat Nasional, Partai Kebangkitan Bangsa, Partai Karya Perjuangan, Partai Republika Nusantara, Partai Damai Sejahtera, Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan, Partai Patriot, Partai Demokrat, Partai Kebangkitan Nasional Ulama, Partai Merdeka, Partai Nahdhatul Ummah Indonesia.

MAHKAMAH KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA

2.5. Kota Yogyakarta

Pemilu legislatif DPRD Kota Yogyakarta 2009 diikuti oleh 32 partai politik dengan total jumlah caleg 526 orang yang terbagi atas 344 caleg laki-laki atau sebanyak 65, 40% dan 182 caleg perempuan atau sebanyak 34, 60%. Jumlah kursi untuk DPRD Kota Yogyakarta pada pemilu 2009 adalah 40 kursi. Adapun nama-nama ke 32 parpol kontestan tersebut adalah Partai Hati Nurani Rakyat, Partai Karya Peduli Bangsa, Partai Pengusaha dan Pekerja Indonesia, Partai Peduli Rakyat Nasional, Partai Gerakan Indonesia Raya, Partai Barisan Nasional, Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia, Partai Keadilan Sejahtera, Partai Amanat Nasional, Partai Persatuan Daerah, Partai Kebangkitan Bangsa, Partai Pemuda Indonesia, Partai Nasional Indonesia Marhaenisme, Partai Demokrasi Pembaruan, Partai Karya Perjuangan, Partai Matahari Bangsa, Partai Demokrasi

Kebangsaan, Partai Republika Nusantara, Partai Golongan Karya, Partai Persatuan Pembangunan, Partai Damai Sejahtera, Partai Nasional Benteng Kerakyatan Indonesia, Partai Bulan Bintang, Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan, Partai Bintang Reformasi, Partai Patriot, Partai Demokrat, Partai Kasih Demokrasi Indonesia, Partai Kebangkitan Nasional Ulama, Partai Merdeka, Partai Serikat Indonesia, dan Partai Buruh.

Berdasarkan Rekapitulasi Daftar Calon Tetap Calon Anggota DPRD Kota Yogyakarta Pemilu 2009 tercatat ada beberapa parpol yang telah memenuhi kuota 30% keterwakilan perempuan dalam daftar calon. Namun beberapa diantaranya lagi ada yang tidak memenuhinya. Beberapa parpol yang memenuhi kuota 30% keterwakilan caleg perempuan sebanyak 19 parpol yaitu: Partai Karya Peduli Bangsa, Partai Peduli Rakyat Nasional, Partai Gerakan Indonesia Raya, Partai Barisan Nasional, Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia, Partai Keadilan Sejahtera, Partai Amanat Nasional, Partai Persatuan Daerah, Partai Kebangkitan Bangsa, Partai Karya Perjuangan, Partai Matahari Bangsa, Partai Demokrasi Kebangsaan, Partai Republika Nusantara, Partai Golongan Karya, Partai Damai Sejahtera, Partai Demokrat, Partai Kasih Demokrasi Indonesia, Partai Kebangkitan Nasional Ulama, dan Partai Merdeka.

Sementara parpol yang tidak memenuhi kuota 30% keterwakilan caleg perempuan ada 13 parpol yaitu: Partai Hati Nurani Rakyat, Partai Pengusaha dan Pekerja Indonesia, Partai Pemuda Indonesia, Partai Nasional Indonesia Marhaenisme, Partai Demokrasi Pembaruan, Partai Persatuan Pembangunan, Partai Nasional Benteng Kerakyatan Indonesia, Partai Bulan Bintang, Partai

Demokrasi Indonesia Perjuangan, Partai Bintang Reformasi, Partai Patriot, Partai Serikat Indonesia, dan Partai Buruh.

B. Simulasi Penetapan Perolehan Kursi Pemilu DPRD Provinsi dan Kabupaten/kota

Secara umum penyelenggaraan pemilu legislatif 2009 berdasarkan pada UU No. 10 tahun 2008 tentang Pemilu. KPU sebagai lembaga independen penyelenggara pemilu hanya akan berpedoman kepada UU tersebut. Namun, untuk hal-hal teknis, UU pemilu tersebut memberikan kewenangan kepada KPU untuk mengatur lebih lanjut ketentuan yang ada di dalamnya.

Ketentuan mengenai penetapan perolehan kursi DPR dan DPRD Provinsi, Kabupaten/Kota dan calon terpilih diatur di Bab III UU Pemilu yang kemudian diatur lebih lanjut dengan Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 15 Tahun 2009 tentang Pedoman Teknis Penetapan dan Pengumuman Hasil Pemilihan Umum, Tatacara Penetapan Perolehan Kursi, Penetapan Calon Terpilih dan Penggantian Calon Terpilih dalam Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota Tahun 2009.

Perolehan suara pemilu legislatif terdiri atas perolehan suara parpol dan perolehan suara caleg. Artinya di suatu daerah pemilihan (dapil) akan terdapat perolehan suara parpol yang berasal dari perolehan suara masing-masing caleg parpol tersebut. Bilangan pembagi pemilihan (BPP), secara umum dapat diartikan

sebagai harga satu buah kursi. BPP suatu dapil diperoleh dari pembagian jumlah suara sah dengan alokasi jumlah kursi di suatu dapil.

Misalnya Pemilu DPRD Provinsi X dapil Y jumlah kursi yang diperebutkan sebanyak 10 kursi sementara jumlah suara sah ada 40.000, maka $40.000:10 = 4.000$. Jadi BPP untuk dapil Y adalah 4.000. Berikut tabel contoh penentuan BPP.

Tabel 1

Pemilu DPRD Provinsi X Dapil Y
Jumlah Kursi yang Diperebutkan = 10

No.	Nama Partai Politik	Perolehan Suara Sah
1	A	12.750
2	B	9.250
3	C	5.750
4	D	3.500
5	E	4.050
6	F	450
7	G	1.050
8	H	740
9	I	460
	Jumlah Suara Sah	40.000

$$\begin{aligned} \text{BPP} &= \text{Jumlah Suara Sah} : \text{Jumlah Kursi} \\ &= 40.000 : 10 \\ &= 4.000 \end{aligned}$$

1. Distribusi Perolehan Kursi Partai Politik

Penghitungan perolehan kursi partai politik dilakukan dalam dua tahap. *Pertama*, untuk menentukan perolehan kursi DPRD (Provinsi dan Kabupaten/Kota) oleh partai politik, maka terlebih dahulu diketahui jumlah suara per parpol, selanjutnya kursi dibagikan kepada parpol yang terbagi atas BPP yaitu

parpol yang mencapai atau melebihi BPP (Parpol BPP). *Kedua*, Perhitungan tahap kedua dilakukan dengan cara ranking. Jika pada perhitungan pertama masih terdapat sisa kursi, maka sisa kursi akan dihabiskan dengan cara membagikan sisa kursi kepada parpol-parpol (baik parpol BPP maupun parpol non BPP) dengan mengurutkan suara atau sisa suara parpol – parpol tersebut berdasarkan sistem rangking.

Parpol yang mempunyai suara paling banyak di tahap kedua ini akan mendapatkan kursi. Jika terdapat parpol dengan suara sama, sedangkan sisa kursi tidak mencukupi, maka penentuan akan dilakukan dengan cara diundi dalam rapat pleno terbuka KPUD setempat.⁵³

Dengan demikian, tahapan perhitungan perolehan kursi parpol pada Pemilu DPRD (Provinsi dan Kabupaten/Kota) terdiri atas 2 (dua) tahap, yakni sistem BPP (Tahap I) dan sistem rangking (Tahap II, bila terdapat sisa kursi).

Berikut contoh tabel distribusi kursi pada parpol:

Tabel 2

No.	Nama Partai Politik	Perolehan Suara Sah	Pembagian Tahap I	Pembagian Tahap II	Total Kursi
1	A	12.750	3 (sisa 750)	0 (Rangk 5)	3
2	B	9.250	2 (sisa 1.250)	1 (Rangk 3)	3
3	C	5.750	1 (sisa 1.750)	1 (Rangk 2)	2
4	D	3.500	0 (sisa 3.500)	1 (Rangk 1)	1
5	E	4.050	1 (sisa 50)	0 (Rangk 9)	1

⁵³ Lihat Pasal 47 ayat (2) Peraturan KPU No. 15 Tahun 2009 tentang Pedoman Teknis Penetapan dan Pengumuman Hasil Pemilihan Umum, Tatacara Penetapan Perolehan Kursi, Penetapan Calon Terpilih dan Penggantian Calon Terpilih dalam Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota Tahun 2009.

6	F	450	0 (sisa 450)	0 (Rangk 8)	0
7	G	1.050	0 (sisa 1.050)	0 (Rangk 4)	0
8	H	740	0 (sisa 740)	0 (Rangk 6)	0
9	I	460	0 (sisa 460)	0 (Rangk 7)	0
	Jumlah	40.000	7 Kursi	3 Kursi	10 Kursi

Tabel di atas menunjukkan bahwa dengan angka BPP sebesar 4000 (empat ribu), maka Partai A akan mendapatkan 3 kursi pada pembagian tahap pertama. Partai B mendapatkan 2 kursi pada pembagian tahap pertama dan 1 kursi pada pembagian tahap kedua. Partai C mendapatkan 1 kursi pada pembagian tahap pertama dan 1 kursi pada pembagian tahap kedua. Partai D mendapat 1 kursi pada pembagian tahap kedua. Partai E mendapat 1 kursi pada pembagian tahap pertama. Sementara Partai F, G, H, I tidak memperoleh kursi karena perolehan suara mereka yang kecil sehingga pembagian 10 kursi dibagi habis diantara Partai A, B, C, D, dan E.

2. Mekanisme Penentuan Calon Terpilih

Pada awalnya, penentuan calon terpilih didasarkan pada ketentuan Pasal 214 (1) UU No. 10 tahun 2008 tentang Pemilu yang menyatakan bahwa calon terpilih ditetapkan berdasarkan calon yang memperoleh suara sekurang-kurangnya 30% BPP, dengan ketentuan:

1. Jika calon yang memperoleh 30% BPP lebih banyak dari kursi yang diperoleh partai politik, maka kursi diberikan pada calon dengan nomor urut lebih kecil diantara calon yang memperoleh lebih dari 30% BPP (kecuali bagi calon yang mampu meraih 100% BPP).

2. Jika jumlah calon yang memperoleh 30% BPP lebih kecil dari kursi yang diperoleh partai politik, maka kursi yang belum terbagi didistribusikan berdasarkan nomor urut.
3. Jika tidak ada calon yang mampu meraih 30% BPP, maka kursi didistribusikan berdasarkan nomor urut.

Namun seiring keluarnya Putusan MK yaitu Putusan Nomor 22-24/PUU-VI/2008 tentang Perkara Permohonan Pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang membatalkan isi Pasal 214 UU Pemilu, sejak saat itu penetapan calon legislatif terpilih mengalami perubahan dari sebelumnya berdasar nomor urut calon menjadi suara terbanyak.

Pasal 63 ayat 1 dan 2 Peraturan KPU Nomor 15 tahun 2009 menyatakan bahwa: (1) Penetapan calon terpilih anggota DPRD Provinsi didasarkan atas perolehan kursi partai politik peserta Pemilu dan suara sah nama calon yang tercantum dalam DCT Anggota DPRD Provinsi di setiap daerah pemilihan. (2) Penetapan calon terpilih Anggota DPRD Provinsi di setiap daerah pemilihan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), didasarkan atas peringkat suara terbanyak pertama, kedua, ketiga dan seterusnya yang diperoleh tiap calon Anggota DPRD Provinsi sesuai perolehan kursi partai politik peserta Pemilu pada daerah pemilihan yang bersangkutan.

Sementara Pasal 73 ayat 1 dan 2 nya menetapkan bahwa: (1) Penetapan calon terpilih anggota DPRD Kabupaten/Kota didasarkan atas perolehan kursi partai politik peserta Pemilu dan suara sah nama calon yang tercantum dalam DCT Anggota DPRD Kabupaten/Kota di setiap daerah pemilihan. (2) Penetapan calon terpilih Anggota DPRD Kabupaten/Kota di setiap daerah pemilihan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), didasarkan atas peringkat suara terbanyak pertama, kedua, ketiga dan seterusnya yang diperoleh tiap calon Anggota DPRD Kabupaten/Kota sesuai perolehan kursi partai politik peserta Pemilu pada daerah pemilihan yang bersangkutan.

Untuk mudahnya memahami penjelasan mekanisme penentuan calon terpilih DPRD Provinsi dan Kabupaten/kota tersebut di atas baik berdasarkan Pasal 214 UU Pemilu sebelum dinyatakan inkonstitusional oleh MK maupun berdasarkan sistem suara terbanyak sebagaimana isi putusan MK, berikut kami simulasikan dalam bentuk tabel:

a. Contoh Kasus Penetapan Calon Terpilih (I)

Nama Parpol = A

Jumlah Perolehan Kursi = 3 kursi

30% BPP = $30\% \times 4.000 = 1.200$

Tabel 3

No.	NAMA	Perolehan Suara	Dapat Kursi krn 30% BPP	Dapat Kursi Krn No Urut
1	Amiruddin	31		1
2	Endang	60		
3	Budiman	3.200	1	
4	Joko	900		
5	Tukiran	175		
6	Zainab	3.500	1	
7	Totok	850		

8	Wawan	500		
9	Azizah	950		
10	Muhsin	1.190		
11	Rina	195		
12	Poniman	1.199		
	Total	12.750		

Catatan: jika berdasarkan ketentuan pasal 214 UU pemilu maka dalam kasus Partai A, meskipun perolehan suara Muhsin dan Poniman jauh melampaui suara yang mampu dikumpulkan oleh Amiruddin, namun karena perolehan suara Muhsin dan Poniman tidak mampu menembus 30% BPP, maka kursi diberikan pada Amiruddin, meskipun perolehan suaranya tidak signifikan, namun karena memiliki nomor urut yang lebih baik. Sedangkan Budiman dan Zainab meskipun memiliki nomor urut lebih besar dibanding Endang, namun karena Budiman dan Zainab mampu meraih suara di atas 30% BPP, maka mereka berhak memperoleh kursi tersebut.

Akan tetapi bila berdasarkan putusan MK maka akan terjadi perubahan yaitu Amiruddin yang walaupun menempati nomor urut kecil tetapi perolehan suaranya lebih sedikit dibanding Poniman, maka yang akan terpilih adalah Poniman karena berhasil mengumpulkan suara terbanyak setelah Zainab dan Budiman.

MAHKAMAH KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA

b. Contoh Kasus Penetapan Calon Terpilih (II)

Nama Parpol = B

Jumlah Perolehan Kursi = 3 kursi

30% BPP = $30\% \times 4.000 = 1.200$

Tabel 4

No.	NAMA	Perolehan Suara	Dapat Kursi krn 30% BPP	Dapat Kursi Krn No Urut
1	Amiruddin	1.200	1	
2	Endang	1.202	1	
3	Budiman	100		
4	Joko	200		
5	Tukiran	275		
6	Zainab	200		
7	Totok	50		
8	Wawan	250		
9	Azizah	2.468	1	
10	Muhsin	50		
11	Rina	75		
12	Poniman	3.280		

	Total	9.250		
--	-------	-------	--	--

Catatan: jika berdasarkan ketentuan pasal 214 UU pemilu, dalam kasus Partai B, meskipun Poniman mampu meraih suara sangat besar, namun karena perolehan suara Amiruddin, Endang dan Azizah meskipun jauh lebih kecil, namun karena mereka juga mampu menembus 30% BPP, maka kursi diberikan pada Amiruddin, Endang dan Azizah.

Akan tetapi, bila berdasarkan suara terbanyak sesuai putusan MK maka Ponimanlah yang akan terpilih menggantikan Amirudin yang perolehan suaranya lebih kecil.

c. Contoh Kasus Penetapan Calon Terpilih (III)

Nama Parpol = C

Jumlah Perolehan Kursi = 2 kursi

30% BPP = 30% x 4.000 = 1.200

Tabel 5

No.	NAMA	Perolehan Suara	Dapat Kursi krn 30% BPP	Dapat Kursi Krn No Urut
1	Amiruddin	10		1
2	Endang	20		1
3	Budiman	100		
4	Joko	400		
5	Tukiran	1.155		
6	Zainab	200		
7	Totok	850		
8	Wawan	1.160		
9	Azizah	531		
10	Muhsin	50		
11	Rina	75		
12	Poniman	1.199		
	Total	5.750		

Catatan: jika berdasarkan ketentuan pasal 214 UU pemilu, dalam kasus Partai C, meskipun Tukiran, Wawan dan Poniman masing-masing memperoleh suara cukup besar, namun karena ketiganya tidak mampu menembus 30% BPP, maka kursi diberikan pada Amiruddin dan Endang, meskipun perolehan suaranya tidak signifikan, namun memiliki nomor urut lebih kecil.

Akan tetapi, bila berdasarkan suara terbanyak sesuai putusan MK maka yang seharusnya terpilih adalah Poniman dan Wawan karena keduanya mengumpulkan suara terbanyak pertama dan kedua diantara semua caleg yang ada.

**C. Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008
terhadap Kebijakan *Affirmative Action* Keterwakilan Perempuan**

1. DPRD Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta

Pada awalnya putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008 menuai banyak kontroversi di tengah-tengah publik terutama jika dikaitkan dengan kebijakan *affirmative action* keterwakilan perempuan di parlemen. Banyak kalangan – terutama aktivis perempuan – menganggap bahwa putusan mahkamah tersebut telah mengabaikan kebijakan afirmasi yang tertuang dalam UU No 10 tahun 2008 tentang Pemilu sehingga mereka berasumsi bahwa para caleg perempuan akan sulit bisa terpilih dalam pemilu.

MAHKAMAH KONSTITUSI
REPUBLIK INDONESIA

Seiring berjalannya waktu terutama pasca pemilu legislatif 2009 berakhir dan hasil pemilu diumumkan oleh KPU/KPUD, anggapan masyarakat tersebut ternyata tidak terbukti dan salah. Hal tersebut bisa dilihat dari hasil perolehan kursi oleh caleg perempuan yang menunjukkan peningkatan dibanding tahun sebelumnya. Jika pada pemilu sebelumnya di DPRD DIY terdapat 9 orang perempuan, maka pada pemilu 2009 menghasilkan 11 orang perempuan.

Hampir semua (mayoritas) fraksi di DPRD provinsi DIY periode 2009-2014 berpendapat bahwa putusan MK tentang suara terbanyak ini justru menguntungkan bagi caleg perempuan. Mereka berargumentasi bahwa caleg perempuan yang mayoritas berada di nomor urut 3 bisa berkompetisi secara terbuka dengan caleg-caleg lainnya termasuk dengan caleg laki-laki tanpa dibatasi oleh nomor urutnya.

Esti Wijayati,⁵⁴ anggota DPRD DIY dari Fraksi Partai Demokrasi Perjuangan (F-PDIP) menuturkan bahwa dengan posisi caleg perempuan yang mayoritas berada di nomor urut 3 ke bawah, menggunakan sistem penetapan caleg berdasar nomor urut tentulah tidak menguntungkan bagi perempuan mengingat hasil pemilu legislatif 2009 menunjukkan bahwa setiap parpol dalam satu dapil mayoritas hanya mendapatkan 1 sampai 2 kursi saja. Jarang sekali ada partai yang sampai mendapatkan 3 kursi. Itu artinya, caleg yang berpeluang besar lolos dengan sistem nomor urut adalah mereka yang berada pada nomor urut 1 dan 2.

Hal yang sama diungkapkan oleh Iriani Pramastuti anggota DPRD DIY dari Partai Gerindra yang tergabung dalam Fraksi PNPI RAYA⁵⁵ yang menyatakan bahwa dirinya sangat diuntungkan dengan adanya putusan MK ini yang merubah penetapan caleg dari nomor urut ke suara terbanyak. Jika tidak, Iriani yang berada di nomor urut 3 walaupun mendapatkan suara terbanyak namun tidak sampai 30% BPP akan dikalahkan oleh caleg yang lain dalam satu parpol yang perolehan suaranya lebih sedikit darinya namun menempati nomor urut yang lebih kecil.⁵⁶

Senada dengan F-PDIP dan F-PNPI Raya, Fraksi Partai Keadilan Sejahtera (F-PKS) yang diwakili oleh Sukamta⁵⁷ dan Putut Wiryawan⁵⁸ dari Fraksi Partai Demokrat (F-PD) mengapresiasi putusan mahkamah ini. Menurut Sukamta, sistem suara terbanyak mendorong semua caleg untuk bekerja keras dan

⁵⁴ Wawancara dengan Esti Wijayati pada tanggal 13 Juli 2010 di Kantor DPRD Provinsi DIY

⁵⁵ Parpol yang tergabung dalam Fraksi PNPI RAYA ini adalah Partai Gerindra, Partai Persatuan Pembangunan (PPP), Partai hati Nurani Rakyat (Hanura) dan Partai Karya Peduli Bangsa.

⁵⁶ Wawancara dengan Iriani Pramastuti pada tanggal 23 Juli 2010 di Kantor DPRD Provinsi DIY

⁵⁷ Wawancara dengan Sukamta pada tanggal 15 Agustus 2010 di Kantor DPRD Provinsi DIY

⁵⁸ Wawancara dengan Putut Wiryawan pada tanggal 15 Juli 2010 di Kantor DPRD Provinsi DIY

semaksimal mungkin memberikan yang terbaik bagi konstituennya. Sementara bagi Wirayawan, suara terbanyak meningkatkan legitimasi caleg yang terpilih sebagai anggota legislatif karena dihasilkan oleh pilihan rakyat itu sendiri.

Hanya ada dua fraksi yang tidak setuju dengan keluarnya putusan MK ini yaitu Fraksi Partai Amanat Nasional (F-PAN)⁵⁹ dan Fraksi Partai Golkar (F-PG). Alasan yang dikemukakan oleh F-PAN yang disampaikan oleh Isti'anah bahwasanya putusan MK ini merugikan caleg perempuan dan mengabaikan kebijakan afirmatif sebagaimana tertuang dalam UU Pemilu. Menurutnya, PAN DIY dari awal sudah berkomitmen untuk mendorong agar caleg perempuan bisa lebih banyak lagi terpilih sebagai anggota legislatif DPRD DIY. Demi mendukung langkah ini, PAN –DIY menempatkan mayoritas kader-kader perempuannya di nomor urut 1 (satu), bukan 2 (dua) apalagi 3 (tiga). Sehingga dengan keluarnya Putusan MK ini upaya yang sudah dilakukan menjadi sia-sia.

Penolakan yang sama disampaikan oleh Ranny W. Rumintarto (F-PG),⁶⁰ namun dengan alasan yang berbeda. Menurutnya, suara terbanyak memberatkan bagi caleg perempuan karena dengan keterbatasan yang ada ”dipaksa” berkompetisi secara terbuka dengan caleg laki-laki. Keterbatasan yang paling nampak dengan sistem suara terbanyak ini adalah tiadanya modal uang yang memadai. Padahal salah satu dampak suara terbanyak adalah semakin mahal biaya kampanye dan sosialisasi yang harus dilakukan.

⁵⁹ Wawancara dengan Isti'anah pada tanggal 25 Agustus 2010 di Kantor DPRD Provinsi DIY

⁶⁰ Wawancara dengan Rani W. Rumintarto pada tanggal 2 Agustus 2010 di Kantor DPRD Provinsi DIY

Sistem suara terbanyak sebenarnya tidak berimplikasi buruk terhadap caleg perempuan tapi justru sebaliknya, dengan sistem suara terbanyak dibandingkan dengan penetapan berdasar nomor urut pada pemilu 2009 akan didapati jumlah keterpilihan perempuan di DPRD Provinsi DIY adalah 12:11. Atau dengan kata lain, bila menggunakan penghitungan dengan suara terbanyak akan menghasilkan 12 anggota DPRD perempuan. Sementara bila berdasarkan nomor urut hanya mengantarkan 11 orang caleg perempuan saja yang lolos ke parlemen Provinsi DIY. Berikut tabel perbandingannya.

Tabel 6

NO	NAMA PARTAI	JUMLAH KURSI	RANKING SUARA	L/P	NOMOR URUT	L/P
1	HANURA	1	1. Haris Sutarto	L	1. Haris Sutarto	L
	Jumlah Perempuan			0		0
2	PKS	7	1. Sukamta 2. Agus Sumartono 3. Arif rahman Hakim 4. Nur Sasmito 5. Ahmad Sumiyanto 6. H. Nandar Winoro* 7. Arief Budiono	L L L L L L L	1. Sukamta 2. Agus Sumartono 3. Arif rahman Hakim 4. Nur sasmito 5. Ahmad Sumiyanto 6. M. Darul Falah* 7. Arief Budiono	L L L L L L L
	Jumlah Perempuan			0		0
3	PAN	10	1. Triningtyasa sih 2. Isti'anah 3. Suharwanta 4. Endang Sukaryati	P P L L	1. Triningtyasa sih 2. Isti'anah 3. Suharwanta 4. Endang Sukaryati	P P L L

			5. Gatot Setyo Susilo 6. Gunawan* 7. Dra. Marthia Adelheida 8. Sadar Narima* 9. Hj. Tutiek M Widy 10. H. Setyo Wibowo	L L P L P L	5. Gatot Setyo Susilo 6. Tri Wuryani* 7. Dra. Marthia Adelheida 8. Syarif Hidayat* 9. Hj. Tutiek M Widy 10. H. Setyo Wibowo	L P P L P L
	Jumlah Perempuan			4		5
4	PKB	5	1. H. Abd Halim Muslih* 2. HM. Anwar Hamid 3. H. Sukamto 4. Dra. Dyah Isti Narmiyati Rojak 5. Harudin	L L L P L	1. Sukoyo* 2. Hm. Anwar Hamid 3. H. Sukamto 4. Dra. Dyah Isti Narmiyati Rojak 5. Harudin	L L L P L
	Jumlah Perempuan			1		1
5	GOLKAR	7	1. Nurjannah* 2. Erwin Nizar 3. Ahmad subangi* 4. Janu Ismadi 5. R. Baroto Hartoto 6. Hj. Ranny W. Rumintarto 7. Agus Mulyono	P L L L L P L	1. W. FX. Soedardi* 2. Erwin Nizar 3. Johanes Serang Keban* 4. Janu ismadi 5. R. Baroto Hartoto 6. Hj. Ranny W. Rumintarto 7. Agus Mulyono	L L L L L P L
	Jumlah Perempuan			2		1
6	PDIP	11	1. Nuryadi 2. Yohanes Widi	L L	1. Nuryadi 2. Supardi Antono*	L L

			Praptomo* 3. H. Yoke Indra Agung 4. Joko b. Purnomo 5. Edi sumarmi 6. Rys Gunawan Handoyo 7. G. Totok Hedi Santosa 8. Esti wijayati 9. Gimmy Rusdin Sinaga 10. Ig. Suryanto 11. Bambang Eko Prabowo	L L L P L L L P L L L L	3. H. Yoke Indra Agung 4. Joko b. Purnomo 5. Edi sumarmi 6. Rys Gunawan Handoyo 7. G. Totok Hedi Santosa 8. Esti wijayati 9. Gimmy Rusdin Sinaga 10. Ig. Suryanto 11. Bambang Eko Prabowo	L L P L L L P L L L
	Jumlah Perempuan			2		2
7	Demokrat	8	1. H. Sukedi 2. R. Agung Prasetyo* 3. Nanang Sri S. Roekmadi 4. Wahyono 5. Putut Wiryawan 6. Bertha Cahyani Hastari Aji 7. Rio erwin Setiawan 8. Erlia Risti	L L L L L L P L P	1. H. Sukedi 2. Soediyono* 3. Nanang Sri S. Roekmadi 4. Wahyono 5. Putut Wiryawan 6. Bertha Cahyani Hastari Aji 7. Rio erwin Setiawan 8. Erlia risti	L L L L L L P L P
	Jumlah Perempuan			2		2
8	Partai Karya Peduli Bangsa	1	1. Tjahyo Purwanto	L	1. Tjahyo Purwanto	L
	Jumlah Perempuan			0		0
9	Gerindra	3	1. Edhi Wibowo*	L	1. Andi* Rudin	L

			2. Sayun* 3. Iriani Pramastuti*	L P	2. Sitopan Imam Samroni* 3. W. Sadwara Kuncara*	L L
	Jumlah Perempuan			1		0
10	PPP	2	1. H. Edi Susila* 2. H. M Yazid*	L L	1. H. Muslih Ilyas* 2. H. Muslich*	L L
	Jumlah Perempuan			0		0
Jumlah Kursi Keseluruhan		55	Jumlah Perempuan	12	Jumlah Perempuan	11

Catatan: Jika menggunakan ranking suara (suara terbanyak) sesuai Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008 dalam penentuan caleg terpilih, maka caleg yang akan terpilih masing-masing dari Partai Keadilan Sejahtera (PKS) adalah H. Nandar Winoro, dari PAN adalah Gunawan dan Sadar Narima, dari caleg PKB adalah H. Abd Halim Muslih, dari Partai Golkar adalah Nurjannah dan Ahmad Subangi, dari PDIP adalah Yohanes Widi Praptomo, dari Partai Demokrat adalah R. Agung Prasetyo, dari Partai Gerindra adalah Edhi Wibowo, Sayun dan Iriani Pramastuti, dan Partai Persatuan Pembangunan adalah H. Edi Susila dan H. M Yazid. Namun bila berdasarkan nomor urut sesuai bunyi Pasal 214 (huruf a sampai e) UU No. 10 tahun 2008 tentang Pemilu sebelum dinyatakan inkonstitusional oleh Mahkamah Konstitusi maka seharusnya yang terpilih masing-masing dari PKS adalah M. Darul Falah, dari PAN adalah Tri Wuryani dan Syarif Hidayat, dari PKB adalah Sukoyo, dari Partai Golkar adalah W. FX. Soedardi dan Johannes Serang Keban, dari PDIP adalah Supardi Antono, dari Partai Demokrat adalah Soediyono, dari Partai Gerindra adalah Andi Rudin Sitopan, Imam Samroni, dan W. Sadwara Kuncara, sementara dari PPP adalah H. Muslih Ilyas dan H. Muslich.

Hasil wawancara yang dilakukan oleh PSHK FHUII dengan setiap perwakilan fraksi yang ada di DPRD Provinsi DIY menunjukkan bahwasanya putusan MK ini dibandingkan dengan nomor urut mempunyai beberapa kelebihan dan sekaligus kelemahan. Adapun kelebihan: *Pertama*, terbukanya kesempatan yang sama semua caleg untuk bisa terpilih tanpa terikat pada nomor urutnya. *Kedua*, tingkat legitimasi caleg terpilih semakin kuat. *Ketiga*, terbangunnya kesadaran pada diri setiap caleg untuk berusaha meraih suara sebanyak-banyaknya sehingga hal ini secara otomatis menguntungkan partai.

Berbeda dengan nomor urut, kecenderungan yang ada hanya mereka di nomor urut kecil saja yang biasanya bekerja sementara yang di nomor urut besar tidak berbuat apa-apa karena menganggap kerja kerasnya hanya akan dinikmati oleh caleg dengan nomor urut yang lebih kecil.

Adapun kelemahan atau dampak negatif suara terbanyak adalah: *Pertama*, kampanye biaya tinggi. Tuntutan agar setiap caleg mengunpulkan suara sebanyak-banyak agar menang dalam pemilu dijadikan kesempatan oleh pemilih untuk “menjual” suaranya. Sehingga siapa yang berani membayar lebih, maka kepada caleg itulah suara dia akan diberikan. *Kedua*, kader-kader partai yang berkualitas yang diharapkan bisa terpilih kemudian banyak yang tidak lolos seiring tidak berlakunya lagi nomor urut. *Ketiga*, efek lebih jauh dari dampak negatif nomor dua ini adalah pengkaderan di internal parpol menjadi sia-sia karena orang kemudian beranggapan bahwa untuk bisa terpilih menjadi anggota legislatif daerah tidak perlu menjadi pengurus struktural parpol. Asal sudah dikenal luas oleh masyarakat sudah cukup menjadi modal untuk bisa terpilih dalam pemilu legislatif.

2. DPRD Kabupaten Kulonprogo

Jika dibandingkan antara menggunakan penetapan calon legislatif berdasarkan nomor urut sebagaimana bunyi pasal 214 (huruf a sampai e) UU No. 10 tahun 2008 tentang Pemilu dengan berdasarkan suara terbanyak sebagaimana putusan MK, maka adanya putusan MK Nomor 22-24/PUU-VI/2008 tentang Perkara Permohonan Pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang

Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang merubah penetapan caleg anggota DPR RI dan DPRD Kabupaten/kota harus berdasarkan suara terbanyak tidaklah berimplikasi atau berpengaruh secara signifikan terhadap peningkatan maupun penurunan jumlah keterpilihan caleg perempuan di DPRD Kabupaten Kulonprogo. Menurut data dari KPUD Provinsi DIY menunjukkan bahwa dari total 40 (empat puluh) kursi yang diperebutkan di DPRD Kabupaten Kulonprogo, hanya 5 (lima) orang atau sekitar 12,5% berasal dari perempuan. Selebihnya adalah laki-laki. Jumlah yang sama akan diperoleh jika kita melakukan penghitungan dengan berdasar pada nomor urut. Pada pemilu 2004 jumlah anggota perempuan 4 orang sedangkan pemilu 2009 menjadi 5 orang.

Berikut tabel perbandingan perolehan kursi caleg perempuan peserta pemilu legislatif 2009 di DPRD Kabupaten Kulonprogo dengan berdasar pada putusan MK menggunakan ranking suara (suara terbanyak) dan berdasarkan pasal 214 UU No 10 tahun 2008 dengan nomor urut.

Tabel 7

NO	NAMA PARTOL	JUMLAH KURSI	RANKING SUARA	L/ P	NOMOR URUT	L/ P
1	Partai Karya Peduli Bangsa	1	1. Agus Sujarwo	L	1. Agus Sujarwo	L

	Jumlah Perempuan			0		0
2	PKS	4	1. Muhyadi* 2. Suharmanta 3. Hamam Cahyadi 4. Muh. Ajrudin Akbar	L L L L	1. Catur Budi* 2. Suharmanta 3. Hamam Cahyadi 4. Muh. Ajrudin Akbar	L L L L
	Jumlah Perempuan			0		0
3	PAN	8	1. Sarkowi 2. Suparjo 3. Kasditono 4. Sudarto 5. Risman Susandi 6. Ponimin Budi Hartono 7. Yuliardi 8. Priyo Santoso	L L L L L L L L	1. Sarkowi 2. Suparjo 3. Kasditono 4. Sudarto 5. Risman Susandi 6. Ponimin Budi Hartono 7. Yuliardi 8. Priyo Santoso	L L L L L L L L
	Jumlah Perempuan			0		0
4	PKB	6	1. Sarwidi 2. Purwantini 3. Nur Eni Rahayu 4. Soleh Wibowo	L P P L	1. Sarwidi 2. Purwantini 3. Nur Eni Rahayu 4. Soleh	L P P L

MAHKAMAH KONSTITUSI
REPUBLIK INDONESIA

			5. Yusron Martofa	L	5. Yusron Martofa	L
			6. Sihabudin	L	6. Sihabudin	L
	Jumlah Perempuan			2		2
5	GOLKAR	5	1. Sabari 2. Wiyono 3. Widiyanta 4. Suharto 5. Mujiman	L L L L L	1. Sabari 2. Wiyono 3. Widiyanta 4. Suharto 5. Mujiman	L L L L L
	Jumlah Perempuan			0		0
6	PDIP	7	1. Thomas kartaya 2. Theodorus Tjatur Nugroho 3. Hj. Nanik Sueni 4. Sudarto 5. Akhid Nuryati 6. Aji Pangariba 7. Raden Sri Murdopo	L L L P L P L L	1. Thomas Kartaya 2. Theodorus Tjatur Nugroho 3. Hj. Nanik Sueni 4. Sudarto 5. Akhid Nuryati 6. Aji Pangariba 7. Raden Sri Murdopo	L L P L P L L
	Jumlah Perempuan			2		2
7	Demokrat	5	1. Siswandi	L	1. Siswandi	L

			2. H. Tejo Supono	L	2. H. Tejo Supono	L
			3. Didik Suratman	L	3. Didik Suratman	L
			4. Arismawan*	L	4. Iskandar*	L
			5. Ignatus Sunardi	L	5. Ignatus Sunardi	L
	Jumlah Perempuan			0		0
8	Partai Demokrasi Kebangsa- an	1	1. Sumardi	L	1. Sumardi	L
	Jumlah Perempuan			0		0
9	Gerindra	2	1. Heri S 2. Soepeno	L L	1. Heri S 2. Soepeno	L L
	Jumlah Perempuan			0		0
10	PPP	1	1. Hj. Fahmi Noorhayati	P	1. Hj. Fahmi Noorhayati	P
	Jumlah Perempuan			1		1
Jumlah Kursi Keseluruhan		40	Jumlah Perempuan	5	Jumlah Perempuan	5

*Catatan: Jika menggunakan ranking suara (suara terbanyak) sesuai Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008 dalam penentuan caleg terpilih, maka caleg Partai Keadilan Sejahtera (PKS) yang terpilih adalah Muhyadi. Namun bila berdasarkan nomor urut sesuai bunyi pasal 214 (huruf a samapi e) UU No. 10 tahun 2008 tentang Pemilu sebelum dinyatakan inkonstitusional oleh Mahkamah Konstitusi maka seharusnya yang terpilih adalah Catur Budi Susilo. Hal yang sama juga terjadi pada Partai Demokrat. Bila berdasarkan suara terbanyak maka yang terpilih adalah Arismawan, namun jika berdasar nomor urut, Iskandar lah yang seharusnya terpilih.

Menurut Akhid Nuryati,⁶¹ caleg perempuan yang lolos ke DPRD Kabupaten Kulonprogo dari Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP), tidak ada implikasi atau pengaruhnya Putusan MK Nomor 22-24/PUU-VI/2008 terhadap peningkatan ataupun penurunan jumlah keterpilihan caleg perempuan di DPRD Kabupaten Kulonprogo pada pemilu 2009, karena para pemilih (konstituen) saat ini sudah tidak lagi memandang gender sebagai ukuran, namun lebih kepada kapasitas dan kapabilitas dari caleg yang bersangkutan. Sehingga siapa yang mempunyai kemampuan yang baik dan dikenal secara luas oleh masyarakat, maka dialah yang besar kemungkinan akan dipilih oleh rakyat.

Namun begitu diakui oleh Nuryati, bahwa Putusan MK tentang sistem suara terbanyak ini jauh lebih baik dibandingkan dengan nomor urut karena semua caleg berapapun nomor urutnya mempunyai kesempatan yang sama untuk bisa terpilih. Dampak positifnya kemudian semua caleg berlomba-lomba untuk meraih suara sebanyak-banyaknya demi memenangkan pemilihan. Hal ini sangat berbeda sekali bila menggunakan nomor urut, yang bekerja hanyalah mereka yang ada diposisi nomor urut atas, sementara mereka yang menempati nomor urut 4 (empat) ke bawah cenderung pasif dan tidak mau bekerja secara maksimal. Karena mereka beranggapan, jerih payah yang dilakukan hanya menguntungkan bagi caleg dengan nomor urut kecil bukan untuk dirinya sendiri dan cenderung pencalonan mereka hanya sekedar menjadi pelengkap semata. Bahkan untuk PDIP sendiri pada pemilu legislatif 2004 dengan sistem nomor urut tidak ada caleg perempuan yang terpilih di DPRD Kulon Progo. Justru dengan suara terbanyak

⁶¹ Wawancara dengan Akhid Nuryati pada tanggal 9 September 2010 di Kantor DPRD Kabupaten Kulon Progo

ini, 2 (dua) caleg perempuan PDIP bisa terpilih. Bagi saya, terpilih sebagai anggota DPRD dengan suara terbanyak lebih bergensi ketimbang dengan nomor urut, karena saya merasa terpilih karena kepercayaan langsung dari masyarakat bukan karena keistimewaan yang diberikan oleh undang-undang, tegasnya.

Senada dengan Nuryati, Nur Eni Rahayu,⁶² anggota DPRD Kabupaten Kulonprogo perempuan dari Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa (F-PKB), menuturkan bahwa sebagai orang yang relatif baru bergabung dan berkecimpung di dunia politik, penetapan caleg dengan suara terbanyak lebih baik dibandingkan dengan nomor urut karena dengan sistem ini saya yang berada di nomor urut 7 (tujuh) bisa terpilih menjadi anggota DPRD Kabupaten Kulon Progo. Jadi menurut saya sangat tidak benar suara terbanyak itu akan memupus harapan perempuan untuk terpilih sebagai anggota dewan. Justru dengan suara terbanyak ini perempuan yang notabene berada di nomor urut 3 (tiga) ke bawah lebih mempunyai keleluasaan untuk berkompetisi tanpa di belenggu oleh nomor urutnya.

Tidak ada sistem pemilu yang tidak mengandung kelemahan. Walau diakui sistem suara terbanyak ini memberikan kesempatan yang sama terhadap semua caleg untuk bisa terpilih berapapun nomor urutnya, namun bagi caleg perempuan ada beberapa kendala yang dihadapi dalam rangka meraih suara sebanyak-banyaknya. Beberapa hambatan tersebut menurut Nuryati dan Rahayu adalah: *Pertama*, Kultur budaya masyarakat yang masih menganggap perempuan

⁶² Wawancara dengan Nur Eni Rahayu pada tanggal 9 September 2010 di Kantor DPRD Kabupaten Kulon Progo

itu lemah dibandingkan laki-laki. Jika dihadapkan kepada pilihan untuk memilih antara laki-laki dan perempuan sebagai pemimpin (wakil), mereka (konstituen) lebih cenderung untuk memilih laki-laki. *Kedua*, Keterbatasan waktu untuk bersosialisasi dengan masyarakat, perempuan tidak bisa menggunakan waktu 24 jam sepenuhnya untuk bersosialisasi karena masih kuat anggapan di masyarakat bahwa perempuan kurang etis jika harus keluar malam. Hal ini belum lagi ditambah dengan beban mengurus urusan rumah tangga yang sudah tentu menguras begitu banyak waktu dan tenaga *Ketiga*, Dukungan dari pemilih perempuan sendiri belum maksimal. Kaum perempuan belum bisa solid untuk meloloskan caleg-caleg perempuan, bahkan terkesan ada perasaan iri dalam diri pemilih perempuan jika melihat perempuan lain bisa menjadi anggota dewan. *Keempat*, masih kuatnya anggapan di masyarakat bahwa dunia politik itu kotor dan penuh dengan intrik sehingga mereka menganggap dunia politik tidak cocok bagi perempuan. Keadaan ini kemudian diperparah dengan sikap parpol yang tidak mempunyai program khusus guna meningkatkan kemampuan sumber daya calon perempuannya.

Banyak anggapan atau pendapat di masyarakat yang menyatakan bahwa perubahan penetapan caleg dari nomor urut menjadi suara terbanyak pada pemilu legislatif 2009 akan mengurangi jumlah keterpilihan perempuan di parlemen. Hal ini didasarkan pada asumsi bahwa perintah UU yang mengharuskan setiap 3 (tiga) orang bakal calon harus terdapat sekurang-kurangnya 1 (satu) orang perempuan sebagaimana bunyi Pasal 55 ayat (2) UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilu dianggap sebagai jaminan bahwa perempuan bisa lebih banyak terpilih. Namun

hal ini dibantah oleh Muhyadi⁶³ Anggota DPRD Kabupaten Kulonprogo periode 2009-2014 dari Fraksi Partai Keadilan Sejahtera (F-PKS) yang menyatakan bahwa anggapan tersebut keliru besar. Menurutnya, penetapan dengan nomor urut hanya bisa menjadi jaminan bagi perempuan untuk terpilih sebagai anggota legislatif jikalau mereka berada di posisi nomor urut 1 (satu) bukan 2 (dua) dan seterusnya. Hal ini didasarkan pada fakta bahwa sangat jarang sekali dalam satu daerah pemilihan (Dapil) ada parpol yang sampai memperoleh kursi sebanyak 3 (tiga) kursi kecuali partai besar dan itupun sangat langka.

Jika melihat data daftar calon legislatif 2009 pada parpol yang mempunyai kursi di DPRD Kulon Progo periode 2009-2014 yaitu PKS, PAN, Partai Golkar, PDIP, Partai Demokrat, PKB, PPP, Partai Gerindra, Partai Karya Peduli Bangsa dan Partai Demokrasi Kebangsaan menunjukkan caleg perempuan yang menempati nomor urut 1 (satu) dari 10 parpol yang ada, hanya terdapat 2 orang saja yaitu Nanik Sueni (PDIP) dan Fitria Agustina (Partai Karya Peduli Bangsa). Caleg perempuan yang lainnya rata-rata berada di nomor urut 3. Sementara parpol yang memperoleh kursi lebih dari 1 kursi hanya 3 partai yaitu masing-masing PAN dengan memperoleh 2 kursi di dapil 1, 2 dan 3, PKB memperoleh 2 kursi di dapil 4 dan PDIP memperoleh 3 kursi di dapil 4.

Muhyadi pun membantah jika dikatakan bahwa pe-rankingan caleg dalam nomor urut pencalonan di parpol murni ditetapkan karena pertimbangan kualitas dan kemampuan caleg. Walaupun dia tidak mengingkari ada caleg yang di nomor

⁶³ Wawancara dengan Muhyadi pada tanggal 16 September 2010 di Kantor DPRD Kabupaten Kulon Progo

urut 1 atau 2 yang memang benar-benar mempunyai pengalaman dan kemampuan yang baik, namun kebanyakan yang terjadi justru penempatan di nomor urut itu lebih banyak ditentukan oleh kedekatan personal dan faktor-faktor diluar pertimbangan kemampuan dan pengalaman.

Hal-hal yang sudah dilakukan oleh parpol guna menyiapkan kader perempuannya berkompetisi di dalam pemilu legislatif diantaranya adalah dengan menempatkan mereka dalam struktur kepengurusan partai. Dengan demikian, diharapkan mereka mempunyai pengalaman organisasi yang bisa dijadikan bekal dalam pencalonannya sebagai anggota legislatif. PKS dan Golkar misalnya menerapkan kebijakan di internal partai mereka bahwa kepengurusan yang ada 30% diantaranya haruslah dari kader perempuan.

MAHKAMAH KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA

Walaupun hampir semua fraksi di DPRD Kulon Progo mengakui bahwa putusan MK tentang suara terbanyak ini adalah sistem penetapan caleg yang terbaik untuk saat ini dan sudah tepat dalam konteks negara demokrasi yang menempatkan suara rakyat di atas segalanya, namun semua fraksi juga berpandangan yang sama, bahwa penetapan caleg legislatif terpilih dengan suara terbanyak mengakibatkan sulitnya bagi caleg yang menjadi pengurus di struktural partai untuk untuk bisa maksimal dalam meraup suara sebanyak-banyaknya. Hal ini dikarenakan tenaga, waktu dan pikiran yang terbagi untuk mengurus dan membesarkan parpol dan berkampanye. Sehingga waktu untuk bersosialisasi dengan para konstituennya menjadi relatif lebih sempit dibandingkan mereka yang menjadi caleg tetapi tidak menjadi pengurus partai.

Menurut Sarkowi,⁶⁴ anggota DPRD kabupaten Kulon Progo dari Fraksi Partai Amanat Nasional (F-PAN), putusan MK ini tidak memberikan apresiasi terhadap jerih payah para pengurus yang sudah meluangkan banyak waktu, tenaga, pikiran bahkan uang untuk membesarkan partai. Padahal menurut Sarkowi, bila masih menggunakan nomor urut, pengurus-pengurus parpol yang sudah lama berkecimpung di dalam kepengurusan partai dan mempunyai jasa, pengabdian dan prestasi, sebagai imbalannya mereka akan ditempatkan dinomor urut atas dalam pencalonan anggota legislatif.

3. DPRD Kabupaten Gunung Kidul

Ketentuan pasal 53 UU Pemilu yang mengharuskan parpol untuk memuat paling sedikit 30% calegnya harus perempuan dari keseluruhan caleg yang ada dan mengharuskan pula menempatkan satu calon perempuan dari setiap 3 daftar calon yang dilanjutkan dengan pengaturan bahwa penetapan caleg terpilih harus menurut nomor urut sebagaimana ketentuan dalam pasal 214 merupakan langkah yang dilakukan oleh DPR sebagai lembaga legislatif untuk mendorong lebih banyak lagi perempuan terpilih sebagai anggota legislatif pusat maupun daerah. Kebijakan ini kemudian dikenal dengan *affirmative action*.

Dalam perjalanannya, ketentuan yang menyebutkan bahwa penetapan caleg harus dengan nomor urut dibatalkan oleh MK melalui mekanisme pengujian undang-undang (*judicial review*) yang amar putusannya menyatakan Pasal 214 (huruf a sampai e) UU No. 10 tahun 2008 tersebut inkonstitusional dan

⁶⁴ Wawancara dengan Sarkowi pada tanggal 9 September 2010 di Kantor DPRD Kabupaten Kulon Progo

memerintahkan agar penetapan caleg dengan sistem suara terbanyak. Banyak orang kemudian berspekulasi dengan menyatakan bahwa putusan MK ini telah mengingkari kebijakan afirmasi dan berpandangan perempuan akan sangat sulit untuk bisa terpilih. Namun kenyataannya, anggapan tersebut tidak berlaku dan tidak terbukti di DPRD Kabupaten Gunung Kidul. Faktanya, pada pemilu legislatif 2004 dengan penetapan caleg menggunakan nomor urut, dari 45 anggota dewan yang ada, hanya ada 1 anggota yang berasal dari perempuan. Pada pemilu 2009 dengan sistem suara terbanyak dapat meloloskan 6 caleg perempuan dari 45 kursi yang diperebutkan. Hal ini jelas menunjukkan peningkatan yang sangat signifikan yaitu sebanyak 500%.

Secara umum fraksi-fraksi di DPRD Kabupaten Gunung Kidul berpandangan bahwa perubahan dari nomor urut menjadi suara terbanyak tidak banyak berimplikasi terhadap kebijakan afirmasi, karena masing-masing parpol sudah siap berkompetisi dengan model sistem apapun. Bahkan Partai Amanat Nasional (PAN) mengaku tidak kaget dengan keluarnya putusan MK tersebut karena jauh sebelum MK memutus suara terbanyak, di internal partai PAN sendiri sudah menerapkan peraturan kepada para calegnya bahwa caleg yang akan terpilih nantinya adalah mereka yang memperoleh suara terbanyak.

Yulianti (F-PKS),⁶⁵ berpandangan bahwa putusan MK ini dapat menjadi instrumen untuk menyeleksi caleg-caleg terpilih sesuai pilihan sadar masyarakat bukan karena yang bersangkutan diuntungkan dengan nomor urutnya. Sehingga

⁶⁵ Wawancara dengan Yulianti pada tanggal 20 Agustus 2010 di Kantor DPRD Kabupaten Gunung Kidul

dengan demikian diharapkan kualitas anggota DPRD Gunung Kidul – utamanya perempuan – akan semakin baik lagi.

Jika kita mencoba untuk melakukan komparasi berapa tingkat keterpilihan caleg perempuan pada pemilu 2009 dengan menggunakan penghitungan berdasar nomor urut dibandingkan dengan penghitungan berdasar suara terbanyak, maka akan terlihat hasil seperti berikut ini:

Tabel 8

NO	NAMA PARTOL	JUMLAH KURSI	RANKING SUARA	L/ P	NOMOR URUT	L/ P
1	Partai Karya Peduli Bangsa	2	1. Sukardi, SIP 2. Purwanto, ST	L L	1. Sukardi, SIP 2. Purwanto, ST	L L
	Jumlah Perempuan			0		0
2	PKS	4	1. Ir. Imam Taufik 2. Yuliasih Dwi Martini* 3. Tri Iwan Isbumaryani 4. Ari Siswanto	L P L L	1. Ir. Imam Taufik 2. Ruslan Mudzakir * 3. Tri Iwan Isbumaryani 4. Ari Siswanto	L L L L
	Jumlah Perempuan			1		0
3	PAN	9	1. Drs. Sutata 2. Drs. H. Supriyadi	L L	1. Drs. Sutata 2. Drs. H. Supriyadi	L L

			3. Arif Setiadi 4. Suharjo 5. M. Dodi Wijaya, SH 6. Edi 7. Agus Riyanto 8. Agus Riyanto, SH 9. Sarmidi*	L L L L L L L L	3. Arif Setiadi 4. Suharjo 5. M. Dodi Wijaya, SH 6. Edi 7. Agus Riyanto 8. Agus Riyanto, SH 9. Bambang Susanto*	L L L L L L L L
	Jumlah Perempuan			0		0
4	PKB	3	1. H. Sutiyo 2. Agung Margandi 3. Suwignyo	L L L	1. H. Sutiyo 2. Agung Margandi 3. Suwignyo	L L L
	Jumlah Perempuan			0		0
5	GOLKAR	5	1. Heri Nugroho 2. Slamet 3. Marsiono al. Marsiyo 4. Jumiran* 5. Ery Agustin*	L L L P P	1. Heri Nugroho 2. Slamet 3. Marsiono al. Marsiyo 4. Sugiyarto* 5. Nurasid*	L L L L L
	Jumlah Perempuan			2		0
6	PDIP	11	1. Naomi Pri Rusmiyati,	P	1. Naomi Pri Rusmiyati,	P

			S.IP		S.IP	
			2. Suharno, SE	L	2. Suharno, SE	L
			3. Drs. Sugito, M.Si*	L	3. Demas Kursiswanto*	L
			4. Marsubrata	L	4. Marsubrata	L
			5. Wartyo, S.IP	L	5. Wartyo, S.IP	L
			6. Suharjo, SE*	L	6. Gandung Sudarmaji*	L
			7. Drs. Budi Utama, MPd	L	7. Drs. Budi Utama, MPd	L
			8. Desiyanti, A.Md	P	8. Desiyanti, A.Md	P
			9. Supriyo Hermanto,	L	9. Supriyo Hermanto,	L
			10. Ratno Pintojo	L	10. Ratno Pintojo,	L
			11. Sutarpan	L	11. Sutarpan	L
	Jumlah Perempuan			2		2
7	Demokrat	5	1. Ir. Chairul Nazmi Siregar	L	1. Ir. Chairul Nazmi Siregar	L
			2. Eko Rustanto	L	2. Eko Rustanto	L
			3. Suyanto*	L	3. Basuki R*	L
			4. Suhardono	L	4. H. Suhardono	L
			5. Supri Yani Astuti	P	5. Supri Yani Astuti	P
	Jumlah Perempuan			1		1
8	Partai	1	1. F. Andriyani	P	1. F. Andriyani	P

	Demokrasi pembaruan					
	Jumlah Perempuan			1		1
9	Gerindra	2	1. Ngadiyono 2. YBM. S. Agung Nugroho	L L	1. Ngadiyono 2. YBM. S. Agung Nugroho	L L
	Jumlah Perempuan			0		0
10	PPP	1	1. Muhammad Darban Arief	L	1. Muhammad Darban Arief	L
	Jumlah Perempuan			0		0
11	Partai bulan bintang	1	1. Dwi Haryanto	L	1. Dwi Haryanto	L
	Jumlah Perempuan			0		0
12	Partai Peduli Rakyat Nasional	1	1. Margiyo	L	1. Margiyo	L
Jumlah Kursi Keseluruhan		45	Jumlah Perempuan	7	Jumlah Perempuan	4

Catatan: Jika menggunakan ranking suara (suara terbanyak) sesuai Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008 dalam penentuan caleg terpilih, maka caleg yang akan terpilih masing-masing dari Partai Keadilan Sejahtera (PKS) adalah Yuliasih Dwi Martini, dari PAN adalah Sarmidi, dari Partai Golkar adalah Jumiran dan Ery Agustin, dari PDIP adalah Drs. Sugito dan Suharjo, dan Partai Demokrat adalah Suyanto. Namun bila berdasarkan nomor urut sesuai bunyi Pasal 214 (huruf a sampai e) UU No. 10 tahun 2008 tentang Pemilu sebelum dinyatakan inkonstitusional oleh Mahkamah Konstitusi maka seharusnya yang terpilih masing-masing dari PKS adalah Ruslan Mudzakir, dari PAN adalah Bambang Susanto, dari Partai Golkar adalah H.

Sugiyarto dan Nurasid, dari PDIP adalah Demas Kursiswanto dan Gandung Sudarmaji, dan dari Partai democrat adalah Basuki Rochim.

Tabel di atas menunjukkan bahwa penetapan caleg dengan nomor urut akan menghasilkan 4 anggota legislatif perempuan. Sementara, jika menggunakan sistem suara terbanyak akan di dapat 7 orang anggota legislatif perempuan. Itu artinya, putusan MK ini justru semakin menguatkan kebijakan afirmasi yang tertuang dalam UU Pemilu, bukan sebaliknya sebagaimana dikhawatirkan sebagian orang selama ini.

Walaupun putusan MK ini berimplikasi positif bagi peningkatan jumlah perempuan yang lolos ke DPRD Gunung Kidul, namun banyak anggota dewan terpilih yang mengeluhkan semakin tingginya pragmatisme para pemilih sehingga menyebabkan *money politic* banyak bermunculan akibat dari suara terbanyak ini. Priyo Hermanto dari F-PDIP,⁶⁶ mengungkapkan bahwa masyarakat enggan untuk memilih kalau tidak ada imbalan langsung yang diterimanya. Hal ini tentu sangat merugikan para caleg perempuan karena pada sisi inilah (finansial) perempuan banyak kalah dengan caleg laki-laki. Kelemahan finansial ini dikarenakan dalam kultur keluarga Indonesia secara umum yang menjadi pemimpin keluarga adalah laki-laki (suami), sehingga semua urusan rumah tangga termasuk pengeluaran uang harus seijin dari suami. Kelemahan caleg perempuan dari segi keuangan inipun diakui oleh Sukarti anggota DPRD Gunung Kidul dari Partai Karya Peduli Bangsa.

⁶⁶ Wawancara dengan Priyo Hermanto pada tanggal 20 Agustus 2010 di Kantor DPRD Kabupaten Kulon Progo

Ditanya mengapa target 30% keterwakilan perempuan di DPRD Gunung Kidul belum tercapai pada pemilu 2009, Eri Agustin dari F-PG,⁶⁷ berpendapat karena masih rendahnya kualitas pengetahuan dan pengalaman perempuan dibanding laki-laki walaupun untuk saat ini perbedaan itu sudah tidak terlalu nampak. Karena dalam kompetisi yang terbuka seperti ini (suara terbanyak), hanya mereka yang dikenal luas oleh masyarakat, punya kemampuan dan integritas yang baiklah yang akan dipilih oleh masyarakat. Sehingga walaupun secara kuantitas anggota perempuan DPRD Gunung Kidul mengalami peningkatan. Namun secara kualitas masih banyak hal yang harus ditingkatkan.

Keterbatasan kemampuan dan pengalaman anggota legislatif perempuan DPRD Gunung Kidul dibandingkan dengan anggota laki-laki diakui pula oleh Fransiska Andriani⁶⁸ dari Partai Demokrasi Pembaruan. Diakuiinya, akibat masih rendahnya kemampuan tersebut mengakibatkan dari 6 anggota perempuan yang ada, tiada satupun yang masuk dialat kelengkapan dewan. Kebetulan hanya dia saja yang menjabat sekretaris komisi.

Dari hasil wawancara terhadap perwakilan parpol yang mempunyai kursi di DPRD Gunung Kidul, terungkap bahwa parpol tidak mempunyai *grand design* yang jelas tentang bagaimana meningkatkan kemampuan kader perempuannya agar setelah mereka nantinya terpilih menjadi anggota legislatif benar-benar mempunyai kemampuan yang baik dan bisa diandalkan. Hal yang dilakukan baru

⁶⁷ Wawancara dengan Eri Agustin pada tanggal 20 Agustus 2010 di Kantor DPRD Kabupaten Kulon Progo

⁶⁸ Wawancara dengan Fransiska Andriyani pada tanggal 20 Agustus 2010 di Kantor DPRD Kabupaten Kulon Progo

terbatas pada mengikut sertakan kader perempuan menjabat sebagai pengurus partai.

4. DPRD Kota Yogyakarta

Sepintas bila dinalar dengan logika memang terkesan Putusan MK tentang suara terbanyak akan mengaburkan kebijakan afirmasi sehingga perempuan yang sudah diberikan keistimewaan oleh UU akan semakin berat untuk bisa lolos ke DPRD Kota Yogyakarta. Perempuan harus berjuang lebih ekstra untuk mendapatkan simpati dari rakyat dan harus bersaing dengan caleg laki-laki. Padahal sebagaimana diketahui perempuan banyak memiliki keterbatasan. Namun fakta menunjukkan hal lain. Dibandingkan dengan periode sebelumnya dengan menggunakan nomor urut, anggota DPRD Kota Yogyakarta periode 2009-2014 saat ini secara kuantitas bertambah walaupun tidak signifikan yaitu dari 5 orang pada hasil pemilu legislatif 2004 menjadi 6 orang pada hasil pemilu legislatif 2009. Artinya, putusan MK ini sebenarnya berdampak positif.

Bahkan bila hasil pemilu 2009 kemarin dihitung dengan penghitungan yang berbeda yaitu menggunakan suara terbanyak dan berdasar nomor urut sebagaimana Pasal 214 UU Pemilu sebelum dibatalkan oleh MK, maka hasilnya pun adalah 6:5 (enam berbanding lima). Berikut tabel perbandingan perolehan suara parpol dan jumlah caleg perempuan yang lolos ke DPRD Kota Yogyakarta pada pemilu 2009.

Tabel 9

NO	NAMA PARPOL	JUMLAH KURSI	RANGKING SUARA	L/ P	NOMOR URUT	L/ P
1	PDIP	11	1. Henry Kuncoro Yekti	L	1. Henry Kuncoro Yekti	L
			2. Dra. Dewi Irawati	P	2. Dra. Dewi Irawati	P
			3. Chang Wendriyanto	L	3. Chang Wendriyanto	L
			4. Sujanarko.	L	4. Sujanarko.	L
			5. Tatang Setiawan sh.	L	5. Tatang Setiawan sh.	L
			6. Suwanto	L	6. Suwanto	L
			7. Emanuel Ardy Prasetyo*	L	7. Iriantoko Cahyo D.*	L
			8. Suharyanto	L	8. Suharyanto	L
			9. Dwi Sarwono*	L	9. Dwi Yuliantoro*	L
			10. Dwi Wahyu Budiantoro*	L	10. Mugiyono P. Kusumo*	L
			11. Antonius Fokky SIP	L	11. Antonius Fokky SIP	L
	Jumlah Perempuan			1		1
2	Demokrat	10	1. Rm. Sinarbiyat Nujanat SE.	L	1. Rm. Sinarbiyat Nujanat SE.	L
			2. R. Eko Purnomo	L	2. R. Eko Purnomo	L

			Kasbiyantoro		Kasbiyantoro	
			3. Danang	L	3. Danang	L
			Wahyu Broto		Wahyu Broto	
			4. Marwoto H.	L	4. Marwoto H.	L
			5. Agus Prasetyo	L	5. Agus Prasetyo	L
			6. Ir. Toni	L	6. Ir. Toni	L
			Ariestono		Ariestono	
			7. Ervian	L	7. R. Ayu siti	P
			Parmunadi*		Sudarijah*	
			8. Agung	L	8. Agung	L
			Atmodjo		atmodjo	
			9. Robert	L	9. Robert	L
			Selvianus		Selvianus	
			Dendeng		Dendeng	
			10. Ign. Prayogo	L	10. Ign. Prayogo	L
			Sunaryo		Sunaryo	
	Jumlah Perempuan			0		1
3	PKS	5	1. M. Zuhriif	L	1. M. Zuhriif	L
			Hudaya		Hudaya	
			2. M.Syafii.	L	2. M.Syafii.	L
			3. Dra. Azizah*	P	3. Bambang A*	L
			4. Ardianto	L	4. Ardianto	L
			5. M. Fauzan*.	L	5. M. Rosyidi*	L
	Jumlah Perempuan			1		0
4	GOLKAR	5	1. Bambang	L	1. Bambang	L
			Seno B.		Seno B.	
			2. Sri Retnowati	P	2. Sri Retnowati	P
			3. R. Bagus	L	3. Ir. Syahril	L
			Sumbarja*		Machmud*	
			4. Agusnur	L	4. Agusnur.	L

			5. Fatchiyatul Fitri SH.	P	5. Fatchiyatul Fitri SH.	P
	Jumlah Perempuan			2		2
5	PAN	5	1. Agung Damar K 2. M. Ali Fahmi 3. Rifki Listianto 4. Fursan* 5. Zulnasri*	L L L L L	1. Agung Damar K 2. M. Ali Fahmi 3. Rifki Listiant 4. Djati Hudaya* 5. Turatma Bawa R.*	L L L L L
	Jumlah Perempuan			0		0
6	Gerindra	2	1. Christiana Agustiani* 2. Anton Prabu Semendawai*	P L	1. Rumiyanto* 2. Mualim Hadi Abdullah*	L L
	Jumlah Perempuan			1		1
7	PPP	2	1. M. Hasan Widagdo 2. Ida Aryani S Hut.	L P	1. M. Hasan Widagdo 2. Ida Aryani S Hut.	L P
	Jumlah Perempuan			1		1
TOTAL KURSI		40	Jumlah Perempuan	6	Jumlah Perempuan	5

Catatan: Jika menggunakan ranking suara (suara terbanyak) sesuai Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008 dalam penentuan caleg terpilih, maka caleg yang akan terpilih masing-masing dari PDIP adalah Emanuel Ardy Prasetyo, Dwi Sarwono, Dwi Wahyu Budiantoro, dari Partai Demokrat adalah Ervian Parmunadi, dari Partai Keadilan Sejahtera (PKS) adalah M.Syafii, Dra. Azizah, dari Partai Golkar adalah R. Bagus Sumbarja, dari PAN adalah HM. Fursan, Zulnasri, dari Partai Gerindra adalah Christiana Agustiani, Anton Prabu Semendawai.

Namun bila berdasarkan nomor urut sesuai bunyi Pasal 214 (huruf a sampai e) UU No. 10 tahun 2008 tentang Pemilu sebelum dinyatakan inkonstitusional oleh Mahkamah Konstitusi maka seharusnya yang terpilih masing-masing dari PDIP adalah Iriantoko Cahyo Dumadi, Dwi Yuliantoro, Mugiyo Puji Kusumo, dari Partai Demokrat adalah R. Ayu Siti Sudarjah, dari PKS adalah Bambang A. M. Rosyidi, dari Partai Golkar adalah Ir. Syahril Machmud, dari PAN adalah Ir. H.m. Djati Hudaya, Turatma Bawa Rumeksa, dan Partai Gerindra adalah Rumiyanto, Muallim Hadi Abdullah.

Adanya kerisauan bahwa perempuan akan sulit terpilih jika menggunakan sistem suara terbanyak dibantah oleh Ida Aryani⁶⁹ anggota DPRD Kota Yogyakarta dari Partai Persatuan Pembangunan (PPP) yang mengatakan bahwa nomor urut bukan jaminan caleg perempuan akan terpilih, akan tetapi faktor yang paling menentukan adalah sejauhmana caleg tersebut mempunyai kemampuan, kapasitas dan dikenal luas oleh masyarakat. Jika hal itu sudah ada dalam diri caleg, maka kemungkinan besar dia akan terpilih.

Menurut Aryani, untuk konteks kekinian di mana demokratisasi berkembang pesat di Indonesia, pilihan terhadap penetapan caleg dengan suara terbanyak sudah tepat karena sistem ini lebih demokratis dibanding dengan nomor urut. Atas pertimbangan ini pulalah PPP menurutnya sejak awal sudah menerapkan kebijakan suara terbanyak ini bagi semua calegnya sebelum putusan MK itu keluar.

Sistem suara terbanyak lebih adil dan demokratis diungkapkan pula oleh Sri Retnowati (F-Golkar).⁷⁰ Menurutnya, dengan sistem ini rakyat sebagai pemegang kedaulatan diberikan kebebasan sebesar-besarnya untuk menentukan siapa yang pantas mewakili kepentingan mereka di lembaga legislatif.

⁶⁹ Wawancara dengan Ida Aryani pada tanggal 3 Agustus 2010 di Kantor DPRD Kota DIY

⁷⁰ Wawancara dengan Sri Retnowati pada tanggal 23 Juli 2010 di Kantor DPRD Kota DIY

Walau dinilai lebih demokratis, namun Iriawan (F-PAN),⁷¹ memberikan catatan bahwa seharusnya masyarakat dalam memilih jangan asal pilih tetapi harus dengan pertimbangan yang rasional bukan finansial agar caleg yang terpilih nantinya adalah mereka yang mempunyai kemampuan yang baik, berkualitas dan bisa diandalkan.

Memang tidak mudah bagi perempuan dengan segala keterbatasan yang ada pada dirinya bila harus bersaing secara terbuka dengan caleg laki-laki yang dalam banyak hal mempunyai kelebihan dibandingkan perempuan. Beberapa hambatan yang dirasakan oleh caleg perempuan akibat putusan MK ini adalah: *Pertama*, kendala waktu. Aktifitas perempuan sangatlah terbatas pada jam-jam tertentu. Perempuan di Indonesia masih dianggap tabu bila harus beraktifitas sampai larut malam. Hal ini berbeda dengan laki-laki yang setiap waktu dapat melakukan sosialisasi kepada konstituen tanpa batas waktu. *Kedua*, terbatasnya finansial sebagai biaya kampanye dan sosialisasi. *Ketiga*, masih minimnya pengalaman politik yang dimiliki oleh mayoritas perempuan dibandingkan laki-laki.

Secara umum semua parpol yang mempunyai kursi di DPRD Kota Yogyakarta mendukung dan bisa memahami adanya kebijakan afirmasi ini terutama anggota laki-laki dengan tidak menganggap kebijakan ini sebagai bentuk diskriminasi yang melanggar HAM karena mengistimewakan perempuan. Namun sayangnya menurut mereka kesempatan ini tidak dipergunakan secara maksimal

⁷¹ Wawancara dengan Iriawan pada tanggal 3 Agustus 2010 di Kantor DPRD Kota DIY

oleh perempuan. Bahkan tidak jarang mereka (perempuan) terkesan belum siap untuk terjun ke dunia politik.

Untuk meningkatkan kemampuan para kader perempuannya, ada beberapa hal yang telah dilakukan oleh parpol, misalnya dengan memberikan pendidikan politik, pemberdayaan perempuan dalam bentuk pelatihan-pelatihan, sosialisasi dan mengikutsertakan mereka dalam kepengurusan struktural partai.

5. DPRD Bantul

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 yang menerapkan kebijakan harus ada minimum 30% caleg perempuan dari seluruh total caleg suatu parpol peserta pemilu DPR/DPRD Kabupaten/kota 2009 dianggap merupakan sebuah kemajuan dalam rangka mendorong lebih banyak lagi jumlah perempuan yang terpilih sebagai anggota legislatif yang sampai saat ini jika dibandingkan dengan jumlah populasi perempuan yang ada di Indonesia sangatlah tidak ideal.

Undang-Undang pemilu tersebut tidak hanya mengatur ketersediaan 30% caleg perempuan namun juga berisi pengaturan tentang bagaimana penempatan caleg perempuan di dalam daftar nomor urut caleg yaitu dari 3 caleg haruslah perempuan. Terakhir, undang-undang ini memberikan kebijakan yang memudahkan bagi caleg perempuan untuk terpilih yaitu dengan menetapkan bahwa caleg terpilih haruslah berdasar nomor urut.

Tepat pada 23 Desember 2008 beberapa minggu sebelum pemilu legislatif 2009 dilaksanakan, ketentuan pasal yang mengatur tentang penetapan caleg

terpilih dengan system nomor urut dibatalkan oleh MK melalui mekanisme pengujian Undang-Undang. Pasca putusan MK tersebut, banyak kekhawatiran yang muncul di benak caleg perempuan yang mengkhawatirkan bahwa dirinya akan sulit sekali untuk bisa terpilih jika menggunakan suara terbanyak. Karena hal ini sama artinya dengan menegasikan ketentuan afirmasi di atas.

Menurut Ita Dwi Nuryati,⁷² Anggota Perempuan DPRD Kabupaten Bantul dari Partai Gerakan Indonesia Raya (Gerindra), penilaian apakah putusan MK tentang suara terbanyak tersebut menghambat atau tidak terhadap kebijakan afirmasi sehingga merugikan caleg perempuan, tidak bisa digeneralisir bagi semua caleg perempuan. Menurutnya caleg perempuan yang dirugikan oleh putusan tersebut adalah mereka yang menempati nomor urut 1 atau 2. Selain di posisi itu tentunya sangat menguntungkan karena mereka bisa berkompetisi dan mempunyai kesempatan yang sama untuk bisa terpilih.

Senada dengan Ita, Eko Sutrisno dari Fraksi Partai Persatuan Pembangunan (F-PPP),⁷³ menyatakan bahwa putusan MK tidak bisa disimpulkan merugikan perempuan secara keseluruhan karena harus dilihat terlebih dahulu di nomor urut berapa dia berada. Eko sendiri mengakui, bagi dirinya untuk konteks pemilu legislatif 2009 kemarin, putusan MK ini sangat menguntungkan karena pada saat itu ia berada di nomor urut 5. Namun, bila pada pemilu 2014 nanti

⁷² Wawancara dengan Ita Dwi Nuryati pada tanggal 25 September 2010 di Kantor DPRD Kabupaten Bantul

⁷³ Wawancara dengan Eko Sutrisno pada tanggal 21 September 2010 di Kantor DPRD Kabupaten Bantul

dirinya menempati nomor urut 1, tentu sistem suara terbanyak ini akan merugikan dirinya.

Menurut data dari KPU mengenai daftar nomor urut caleg perempuan pada parpol yang saat ini mempunyai kursi di DPRD Bantul sebanyak 9 parpol yaitu PKPB, Gerindra, PKS, PAN, PKB, Golkar, PPP, PDI dan Partai Demokrat, caleg perempuan yang ada di nomor urut 1 hanya ada di PKPB sebanyak 1 orang (dapil 3), Partai Gerindra 1 orang (dapil 2), PPP 1 orang (dapil 2), dan PDIP 1 orang (dapil 5). Selebihnya caleg perempuan menempati nomor urut 2 dan 3 dibawah.

Berikut tabel perbandingan perolehan kursi caleg perempuan peserta pemilu legislatif 2009 di DPRD Kabupaten Bantul dengan berdasar pada putusan MK menggunakan ranking suara (suara terbanyak) dan berdasarkan Pasal 214 UU No. 10 tahun 2008 dengan nomor urut.

MAHKAMAH KONSTITUSI
REPUBLIK INDONESIA

Tabel 10

NO	NAMA PARPOL	JUMLAH KURSI	RANGKING SUARA	L/ P	NOMOR URUT	L/ P
1	Karya Peduli Bangsa	2	1. Agus Wisdha* 2. Ahmad Badawi	L L	1. Feri Nursadono* 2. Ahmad Badawi	L L
	Jumlah Perempua n			0		0
2	Partai Gerakan Indonesia Raya	3	1. Purwanto 2. Ita Dwi	L P	1. Purwanto 2. Ita Dwi	L P

			Nuryati 3. Gunawan	L	Nuryati 3. Gunawan	L
	Jumlah Perempuan			1		1
3	PKS	5	1. Agus Effendi 2. Arif Haryanto 3. Agung Laksmono 4. Amir Syarifudin 5. Jupriyanto	L L L L L	1. Agus Effendi 2. Arif Haryanto 3. Agung Laksmono 4. Amir Syarifudin 5. Jupriyanto	L L L L L
	Jumlah Perempuan			0		0
4	PAN	7	1. Fachrudin 2. Sarinto 3. Wildan Nafis 4. RH. Ichwan Tamrin* 5. Suratun 6. Tur Haryanta* 7. Sadji*	L L L L P L L	1. Fachrudin 2. Sarinto 3. Wildan Nafis 4. Sigit Pribadi* 5. Suratun 6. Arba Riksawan* 7. Sudarmanto*	L L L L P L L
	Jumlah Perempuan			1		1
5	PKB	3	1. M. Agus Salim* 2. Subhan Nawawi	L L	1. Maimun* 2. Subhan Nawawi	L L

			3. Aslam Ridlo	L	3. Aslam Ridlo	L
	Jumlah Perempuan			0		0
6	GOLKAR	5	1. Arni Tyas P 2. Sri Sulistyanyingtyas 3. Agus Subagyo 4. Suwardi 5. Slamet Bagya*	P P L L L	1. Paidi* 2. Widodo* 3. Agus Subagyo 4. Suwardi 5. Purwana*	L L L L L
	Jumlah Perempuan			2		0
7	PPP	4	1. Jumakir* 2. Bariq Gufron 3. Maslakah* 4. Eko Sutrisno*	L L P L	1. Siti Nurjanah* 2. Bariq Gufron 3. Ahmad Musta'in* 4. Nurdin W*	P L L L
	Jumlah Perempuan			1		1
8	PDIP	11	1. Eko Julianto 2. Dwi Kristiantoro 3. Uminto Giring 4. Panudiyana 5. Timbul H 6. Yudha P. Wibowo	L L L L L L	1. Eko Julianto 2. Dwi Kristiantoro 3. Uminto Giring 4. Panudiyana 5. Timbul H 6. Yudha P. Wibowo	L L L L L L

			7. Ispriyatun*	L	7. Nuraini Medawati*	P
			8. Hanung R*	L	8. Ristiyanto*	L
			9. Suratman	L	9. Suratman	L
			10. Basuki Rahmat	L	10. Basuki Rahmat	L
			11. Yustiyani	P	11. Yustiyani	P
	Jumlah Perempuan			1		2
9	Demokrat	5	1. Ari Dewanto	L	1. Ari Dewanto	L
			2. Suhidi*	L	2. Cahya Fitri*	L
			3. Edi Prabowo*	L	3. Teddi*	L
			4. Betmen Sebayang*	L	4. Muslim Sjukur*	L
			5. Nur Rakhmat	L	5. Nur Rakhmat	L
	Jumlah Perempuan			0		
TOTAL KURSI		45	Jumlah Perempuan	6	Jumlah Perempuan	5

*Catatan: Jika menggunakan ranking suara (suara terbanyak) sesuai Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008 dalam penentuan caleg terpilih, maka akan terjadi perubahan pada PDIP, Partai Demokrat, Partai Golkar, PAN, PKB, PPP, dan PKPB. Menurut sistem suara terbanyak caleg yang terpilih dari PDIP adalah Ispriyatun, Hanung R dari Partai Demokrat adalah Suhidi, Edi Prabowo, Betmen Sebayang, dari Partai Golkar adalah Arni Tyas P, Sri Sulistyanytyas, Slamet Bagya, dari PAN adalah RH. Ichwan, Tur Haryanta, Sadji, dari Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) adalah M. Agus Salim, Partai Persatuan Pembangunan (PPP) adalah Jumakir, Maslakah, Eko Sutrisno. Partai Karya Peduli Bangsa (PKPB) adalah Agus Wisdha. Namun bila berdasarkan nomor urut sesuai bunyi Pasal 214 (huruf a sampai e) UU No. 10 tahun 2008 tentang Pemilu sebelum dinyatakan inkonstitusional oleh Mahkamah Konstitusi maka seharusnya yang terpilih masing-masing dari PDIP adalah Nuraini Medawati, Ristiyanto, dari Partai Demokrat adalah Cahya Fitri, Teddi, Muslim Sjukur, dari Partai Golkar adalah Paidi, Widodo, Purwana, dari PAN adalah Sigit Pribadi, Arba Riksawan, Sudarmanto, Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) adalah Maimun, Partai Persatuan Pembangunan (PPP) adalah Siti Nurjanah, Ahmad Musta'in, Nurdin W. Partai Karya Peduli Bangsa (PKPB) adalah Feri Nursadono.

Berdasarkan tabel di atas, penetapan caleg pada pemilu 2009 dengan menggunakan sistem suara terbanyak akan menghasilkan keterpilihan caleg perempuan sebanyak 6 orang. Sementara jika menggunakan nomor urut, caleg perempuan yang akan terpilih hanya sebanyak 5 orang. Bahkan jika dibandingkan dengan perolehan kursi perempuan pada pemilu 2004 dan 2009 akan didapatkan hasil yang sama yaitu 5:6. 5 orang pada pemilu 2004 dan 6 orang pada pemilu 2009.

Penilaian bahwa suara terbanyak lebih baik daripada nomor urut tidak sekedar didasarkan pada argumentasi bahwa semua caleg akan mempunyai kesempatan yang sama untuk terpilih, lebih dari itu, *pertama*, sistem ini telah meruntuhkan dominasi pengurus parpol dan membuka kompetisi yang lebih adil. Menurut Eko (F-PPP), Nur Rahmat (F-PD),⁷⁴ dan Arni Tyas Palupi (F-Golkar),⁷⁵ bahwa nomor urut kecil dalam daftar caleg parpol lebih banyak di dominasi oleh pengurus parpol terutama DPC tanpa melihat bagaimana kemampuan dan akseptabilitas publik terhadap calon yang bersangkutan. Kriteria yang hanya mensyaratkan lamanya seseorang menjadi pengurus parpol bukan jaminan akan terpilih. Terbukti di PPP sendiri dari 4 caleg yang terpilih di DPRD Kabupaten Bantul saat ini hanya 1 orang yang menjabat di struktural parpol.

Kedua, suara terbanyak bisa menjadi sarana kontrol bagi masyarakat terhadap Anggota Dewan yang saat ini menjabat. Artinya jika mereka dianggap

⁷⁴ Wawancara dengan Nur Rahmat pada tanggal 21 September 2010 di Kantor DPRD Kabupaten Bantul

⁷⁵ Wawancara dengan Arni Tyas Palupi pada tanggal 21 September 2010 di Kantor DPRD Kabupaten Bantul

tidak mampu memperjuangkan aspirasi masyarakat selama 1 periode kepengurusan, maka niscaya masyarakat tidak akan memilihnya lagi di pemilu selanjutnya. Berbeda halnya dengan nomor urut walaupun masyarakat tidak menghendaki calon tertentu tidak dipilih, tetapi parpol berkeinginan sebaliknya, maka calon yang bersangkutan masih ada kemungkinan terpilih dengan cara ditempatkan di nomor urut 1.

Ketiga, sistem suara terbanyak memberi dorongan bagi setiap caleg tanpa terkecuali berlomba-lomba mendapatkan simpati masyarakat sebanyak-banyaknya, sehingga hal ini akan sangat menguntungkan bagi parpol secara keseluruhan. Jika pada pemilu 2004, PD hanya mampu meloloskan 1 kadernya, pada pemilu 2009 bertambah menjadi 5 orang. Hal yang sama terjadi pada PPP dimana pada 2004 hanya 3 orang saat ini bertambah menjadi 4 orang.

Bagi Arni, sebagai caleg perempuan dari Partai Golkar yang berada di nomor urut 3 di Dapil 2, perubahan dari nomor urut menjadi suara terbanyak dianggap sebagai salah faktor yang membuat dirinya saat ini bisa terpilih sebagai anggota DPRD Bantul. Tanpa suara terbanyak, posisi Arni akan digantikan oleh Paidi sebagai caleg yang menempati nomor urut lebih kecil.

Apresiasi yang sama disampaikan oleh Yustiani,⁷⁶ anggota DPRD Perempuan Kabupaten Bantul dari Fraksi PDIP, yang menyatakan bahwa dasar penetapan caleg dengan suara terbanyak merupakan sistem yang tidak diskriminatif baik bagi perempuan maupun laki-laki. Walaupun diakuinyai, pada

⁷⁶ Wawancara dengan Yustiani pada tanggal 21 September 2010 di Kantor DPRD Kabupaten Bantul

saat awal-awal keluarnya putusan MK tersebut dirinya merasa agak khawatir tidak bisa terpilih menjadi anggota DPRD mengingat keterbatasan yang ada pada dirinya sebagai perempuan dibandingkan dengan caleg laki-laki. Padahal dalam sistem suara terbanyak ini, keunggulan seseorang dibanding caleg yang lain sangat menjadi penilaian bagi masyarakat untuk menentukan pilihannya.

Kelemahan yang dimiliki oleh perempuan dibandingkan dengan laki-laki bisa berasal dari dirinya sendiri yaitu pada umumnya kaum perempuan kiprahnya dalam masyarakat dan politik relatif lebih sedikit dibandingkan kaum pria. Sementara faktor eksternal yang menghambat perempuan untuk terpilih sebagai anggota DPRD adalah paradigma masyarakat yang masih berpandangan bahwa kaum perempuan dianggap kurang tepat menempati posisi tertentu dalam bidang politik dibandingkan laki-laki.

Berbeda dengan parpol-parpol lain dimana keterpilihan calegnya terjadi secara acak tidak terpaku pada nomor urut kecil, semua caleg yang lolos ke DPRD Bantul dari Partai Keadilan Sejahtera (PKS) Kabupaten Bantul semuanya adalah mereka yang menempati nomor urut 1. Diungkapkan oleh Jupriyanto,⁷⁷ anggota DPRD Bantul (F-PKS), bahwa hal ini terjadi karena PKS sendiri dalam menyusun daftar caleg – terutama mereka yang akan ditempatkan di nomor urut kecil – tidak semata-mata karena pertimbangan lamanya seseorang menjadi pengurus parpol tetapi juga sangat memperhatikan aspek kualitas dari caleg yang bersangkutan. Walaupun saat ini belum ada caleg perempuan yang terpilih, itu lebih karena

⁷⁷ Wawancara dengan Jupriyanto pada tanggal 21 September 2010 di Kantor DPRD Kabupaten Bantul

mayoritas kader di internal partai sendiri masih menginginkan kader laki-laki yang lolos ke DPRD Bantul.

6. DPRD Sleman

Ketidaksetaraan posisi perempuan di banding dengan laki-laki dalam bidang politik adalah sebuah realita dan bukanlah sesuatu yang mengada-ada. Setidaknya hal ini tampak dengan pengakuan beberapa pengurus parpol di DPRD Sleman yang menyatakan sangat kesulitan untuk memenuhi perintah Undang-Undang yang memerintahkan parpol untuk memasang minimal 30% caleg perempuan dari total keseluruhan caleg yang ada. Kesulitan dimaksud baru pada takaran kuantitas/jumlah perempuan yang berminat untuk terjun ke dunia politik, belum menyentuh persoalan bagaimana merekrut atau mendapatkan caleg perempuan yang berkualitas.

Menurut Rahayu W. Nuryani,⁷⁸ anggota DPRD Sleman dari PKB, mengungkapkan bahwa PKB sendiri mengalami kesulitan untuk mendapatkan caleg perempuan di pemilu legislatif 2009. Bahkan ada satu daerah pemilihan (dapil) di mana PKB sangat kekurangan caleg perempuan, padahal PKB sendiri sudah memberikan peluang yang seluas-luasnya bagi siapa saja yang ingin menjadi caleg tanpa dipungut biaya.

⁷⁸ Wawancara dengan Rahayu W. Nuryani pada tanggal 28 Juli 2010 di Kantor DPRD Kabupaten Sleman DIY

Secara kualitas, menurut Rahman Agus Sukamto (F-PAN),⁷⁹ caleg perempuan masih sangat tertinggal di banding laki-laki. Hal ini terbukti dari anggota DPRD perempuan Sleman yang ada saat ini belum mampu sepenuhnya mewakili kepentingan-kepentingan kaum perempuan. Justru yang lebih banyak menyampaikan aspirasi perempuan dari kalangan anggota laki-laki. Sehingga peningkatan kualitas anggota dewan perempuan di DPRD Sleman ini harus terus dilakukan, karena apabila kebijakan 30% perempuan tersebut tidak disertai dengan kemampuan yang memadai maka akan percuma saja, bahkan tidak menutup kemungkinan akan semakin memperburuk citra institusi parlemen itu sendiri secara keseluruhan.

Kebijakan *Affirmative Action* menurut Untung Basuki Rahmat (F-PPP),⁸⁰ telah menjadi dilema tersendiri. Sebabnya adalah keinginan/kemauan perempuan untuk terjun ke politik sangat rendah sekali. Di satu sisi ada kewajiban Undang-Undang untuk memenuhi target 30% caleg harus perempuan. Namun pada saat yang sama jumlah perempuan yang ingin mencalonkan diri sangat terbatas sekali. Akibatnya parpol melakukan berbagai macam cara untuk memenuhi perintah Undang-Undang tersebut walaupun harus mengesampingkan faktor kualitas.

Berbeda dengan PKB dan PPP, partai Golkar, sebagaimana disampaikan oleh Ismi Sutarti⁸¹ tidak merasa kesulitan untuk memenuhi angka 30% caleg perempuan mengingat pengkaderan terhadap perempuan di internal partai sudah

⁷⁹ Wawancara dengan Agus Sukamto pada tanggal 28 Juli 2010 di Kantor DPRD Kabupaten Sleman DIY

⁸⁰ Wawancara dengan Untung Basuki Rahmat pada tanggal 28 Juli 2010 di Kantor DPRD Kabupaten Sleman DIY

⁸¹ Wawancara dengan Ismi Sutarti pada tanggal 28 Juli 2010 di Kantor DPRD Kabupaten Sleman DIY

lama dilakukan. Hal yang sama diungkapkan oleh Fraksi PKS dan Dwi Yogamashinta dari F-PDIP,⁸² yang mengatakan bahwa kader-kader perempuan di dua partai tersebut secara kuantitas dan kualitas cukup memadai.

Bila dibandingkan keterkaitan antara kebijakan *affirmative action* dengan sistem penetapan caleg dengan sistem nomor urut atau suara terbanyak maka dalam konteks keterwakilan perempuan di DPRD Sleman, sistem suara terbanyak justru lebih menguntungkan bagi perempuan di banding dengan nomor urut. Hal ini didasarkan pada fakta bahwa jumlah keterwakilan perempuan saat ini meningkat dibandingkan pada periode 2004–2009, bahkan jika dilakukan perbandingan dengan melakukan penghitungan dengan 2 metode yang berbeda yaitu nomor urut dan suara terbanyak atas hasil pemilu legislatif 2009 di Kabupaten Sleman, maka akan di dapat 8 orang caleg perempuan terpilih dengan penghitungan suara terbanyak dan 6 orang caleg perempuan terpilih dengan penghitungan dengan sistem nomor urut. Selengkapnya bisa dilihat dalam tabel berikut ini:

Tabel 11

NO	NAMA PARPOL	JUMLAH KURSI	RANGKING SUARA	L/ P	NOMOR URUT	L/ P
1	PDIP	8	1. Timbul Saptowo	L	1. Timbul Saptowo	L
			2. Haris Sugiharta	L	2. Haris Sugiharta	L

⁸² Wawancara dengan Dwi Yogamashinta pada tanggal 28 Juli 2010 di Kantor DPRD Kabupaten Sleman DIY

			3. Dwi Yogama-shinta 4. Rajiyo 5. Rendradi S 6. Antonius Sujiratmono* 7. Dian Praptika S. 8. Suprpto*	P L L L P L	3. Dwi Yogama-shinta 4. Rajiyo 5. Rendradi S 6. Suharyanto* 7. Dian Praptika S. 8. Mulyana Sigit P*	P L L L P L
	Jumlah Perempuan			2		2
2	Partai Gerakan Indonesia Raya		1. Sukaptono*	L	1. R. Tri Widyanto*	L
	Jumlah Perempuan			0		0
3	PKS	6	1. Kusnanto* 2. Huda Tri Y. 3. Hendrawan Astono* 4. Endri Nugraha L 5. M. Agus Mas'udi 6. Sofyan Setyo	L L L L L L	1. Syafriel H* 2. Huda Tri Y. 3. Setiaji Heri Saputro* 4. Endri Nugraha L 5. M. Agus Mas'udi 6. Sofyan Setyo	L L L L L L

			Darmawan		Darmawan	
	Jumlah Perempuan			0		0
4	PAN	6	1. Rohman Agus S 2. Noor Sasongko 3. Nur Hidayat 4. Martono* 5. Ida suryanti* 6. Arif Kurniawan*	L L L L P L	1. Rohman Agus S 2. Noor Sasongko 3. Nur Hidayat 4. Untung Wahyono* 5. Respati Agus Sasangka* 6. Sukarto*	L L L L L L
	Jumlah Perempuan			1		0
5	PKB	4	1. Nurus Syaifudin A. 2. Tri Nugroho 3. Rahayu W. Nuryani 4. Baduwan*	L L P L	1. Nurus Syaifudin A. 2. Tri Nugroho 3. Rahayu W. Nuryani 4. Fairuz Ahmad*	L L P L
	Jumlah Perempuan			1		1
6	GOLKAR	5	1. Agus Sumaryanto 2. Ari Wicaksono P 3. Prasetyo Budi	L L L L	1. Agus Sumaryanto 2. Ari Wicaksono P 3. H. Suwarno*	L L L

MAHKAMAH KONSTITUSI
REPUBLIK INDONESIA

			Utomo*			
			4. Nurcholis Suharman	L	4. Nurcholis Suharman	L
			5. Ismi Sutarti	P	5. Ismi Sutarti	P
	Jumlah Perempuan			1		1
7	PPP	2	1. Iffah Nugrahani*	L	1. Budi Santoso*	L
			2. Wicak Akbar Pribadi*	L	2. Muhamad Yusuf*	L
	Jumlah Perempuan			0		0
8	Partai Karya Peduli Bangsa	1	1. Subandi	L	1. Subandi	L
	Jumlah Perempuan			0		0
9	Demokrat	7	1. Retno W*	P	1. Fitria Rahmawati*	P
			2. Sarjono	L	2. Sarjono	L
			3. Jumar	L	3. Jumar	L
			4. Ngabidah*	P	4. Prihartono*	L
			5. Rini Hapsari	P	5. Rini Hapsari	P
			6. Samsul Bakrie	L	6. Samsul Bakrie	L
			7. Sugiarto Sastro S	L	7. Sugiarto Sastro S	L
	Jumlah Perempuan			3		2

	n					
10	PKNU	1	1. Lekta Manuri*	L	1. Nur Hidayat*	L
	Jumlah Perempua n					
11	Partai Demokras i Pembarua n	1	1. Shadiqul Qiyar	L	1. Shadiqul Qiyar	L
	Jumlah Perempua n			0		0
12	Hanura	1	1. Hartoyo	L	1. Hartoyo	L
	Jumlah Perempua n			0		0
TOTAL KURSI		40	Jumlah Perempuan	8	Jumlah Perempuan	6

MAHKAMAH KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA

*Catatan: Jika menggunakan ranking suara (suara terbanyak) sesuai Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008 dalam penentuan caleg terpilih, maka akan terjadi perubahan pada partai PDIP, Gerindra, PKS, PAN, PKB, Golkar, PPP, Demokrat dan PKNU. Menurut sistem suara terbanyak caleg yang terpilih dari PDIP adalah Antonius Sujiratmono, Suprpto dari Partai Gerindra adalah Sukaptono, dari PKS adalah Kusananto, Hendrawan Astono, dari PAN adalah Martono, Ida suryanti, Arif Kurniawan, dari PKB adalah Baduwan, Golkar adalah Prasetyo Budi, PPP adalah Iffah Nugrahani, Wicak Akbar Pribadi, Partai Demokrat adalah Retno W, Ngabidah, dan PKNU adalah Lekta Manuri. Namun bila berdasarkan nomor urut sesuai bunyi Pasal 214 (huruf a sampai e) UU No. 10 tahun 2008 tentang Pemilu sebelum dinyatakan inkonstitusional oleh Mahkamah Konstitusi maka seharusnya yang terpilih masing-masing dari PDIP adalah Suharyanto, Mulyana Sigit P, dari Partai Gerindra adalah R. Tri Widyanto, dari PKS adalah Syafriel H, Setiaji Heri Saputro, dari PAN adalah Untung Wahyono, Respati Agus Sasangka, Sukarto, dari PKB adalah Fairuz Ahmad, Golkar adalah H. Suwarno, PPP adalah Budi Santoso, Muhamad Yusuf, Partai Demokrat adalah Fitria Rahmawati, Prihartono, dan PKNU adalah Nur Hidayat.

Dampak positif dari sistem suara terbanyak tentunya diharapkan tidak hanya bagi peningkatan kuantitas atau jumlah keterwakilan perempuan di DPRD Sleman, tetapi juga akan dapat meningkatkan kualitas demokrasi itu sendiri secara umum karena dengan suara terbanyak rakyat sebagai pemegang kedaulatan

memiliki hak penuh untuk menentukan orang-orang pilihan sebagai wakil mereka di parlemen. Menurut Subandi,⁸³ anggota DPRD Sleman dari Partai Karya Peduli Bangsa (PKPB), suara terbanyak lebih mencerminkan keadilan dan kebijaksanaan karena caleg yang ditetapkan sebagai anggota dewan adalah mereka yang paling banyak meraih dukungan dari rakyat bukan mereka yang duduk di nomor urut kecil tapi minim dukungan. Penyerapan aspirasi dari masyarakatpun akan lebih efektif karena caleg yang bersangkutan dituntut untuk bertemu langsung dengan konstituennya.

Hal yang sama diungkapkan oleh Ngabidah,⁸⁴ anggota perempuan dari Partai Demokrat (PD) bahwa menggunakan sistem nomor urut sangatlah sulit baginya untuk bisa terpilih dalam pemilu legislatif 2009 kemarin mengingat dirinya yang menempati nomor urut 3, tetapi dengan diberlakukannya suara terbanyak di mana semua caleg mempunyai kesempatan yang sama untuk terpilih telah membangkitkan semangat yang luar biasa bagi dirinya untuk meraih apa yang diinginkannya yaitu menjadi Anggota Dewan.

Menurut Ngabidah, sistem suara terbanyak ini dapat dilihat dari dua sisi yaitu, internal parpol dan internal diri caleg. Bagi parpol, suara terbanyak ini dapat mengacaukan kebijakan yang sudah ditetapkan di internal mereka, karena asumsinya dengan nomor urut, parpol dapat dengan leluasa meloloskan caleg yang dikehendakinya dengan menemukannya di nomor urut kecil dan tidak meloloskan atau mempersulit caleg yang tidak diinginkannya dengan cara

⁸³ Wawancara dengan Subandi pada tanggal 28 Juli 2010 di Kantor DPRD Kabupaten Sleman DIY

⁸⁴ Wawancara dengan Ngabidah pada tanggal 28 Juli 2010 di Kantor DPRD Kabupaten Sleman DIY

menempatkan mereka di nomor urut bawah. Sementara bagi individu caleg itu sendiri, terutama yang menempati nomor urut besar akan merasa diuntungkan dengan kebijakan suara terbanyak ini.

Pandangan dari Fraksi PKS yang disampaikan oleh Sofyan Setyo Darmawan,⁸⁵ tentang implikasi putusan MK tentang suara terbanyak menyatakan bahwa kalau melihat realita perempuan saat ini yang masih memiliki banyak kekurangan di banding laki-laki, memang terkesan suara terbanyak akan sangat memberatkan bila perempuan harus bersaing secara bebas dengan laki-laki untuk memperebutkan suara terbanyak. Namun kenyataanya, kekhawatiran tersebut tidaklah sepenuhnya benar mengingat bukti yang ada menunjukkan justru dengan suara terbanyak ini jumlah perempuan di DPRD Sleman saat ini mengalami peningkatan di banding hasil pemilu sebelumnya.

⁸⁵ Wawancara dengan Sofyan Setyo Darmawan pada tanggal 28 Juli 2010 di Kantor DPRD Kabupaten Sleman DIY

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian yang telah dilakukan di DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten dan Kota se-Daerah Istimewa Yogyakarta dapat disimpulkan sebagai berikut.

1. Putusan MK Nomor 22-24/PUU-VI/2008 memberikan implikasi positif terhadap kebijakan *affirmative action* keterwakilan perempuan di DPRD Provinsi dan Kabupaten/Kota se-Daerah Istimewa Yogyakarta, karena setiap calon anggota legislatif mempunyai kesempatan yang sama untuk bertarung memperoleh suara yang terbanyak dalam Pemilu Legislatif 2009.
2. Ketika UU No. 10 Tahun 2008 masih mempergunakan daftar nomor urut, posisi perempuan dalam daftar caleg mayoritas di nomor urut terendah, akibatnya caleg perempuan sulit untuk dapat memperoleh kursi karena jika suaranya tidak mencapai bilangan pembagi otomatis suara akan diberikan kepada nomor urut di atasnya, tetapi dengan model suara terbanyak, peluang caleg perempuan lebih besar untuk terpilih.
3. Keterwakilan perempuan di DPRD Provinsi DIY meningkat jika dibandingkan dengan hasil Pemilu 2004, dari 9 kursi di Pemilu 2009 menjadi 12 kursi. Jadi ada kenaikan 33%. Di DPRD Kabupaten Gunungkidul juga mengalami kenaikan jumlah kursi perempuan jika dibandingkan dengan perolehan kursi di Pemilu 2004, dari 1 kursi di

Pemilu 2009 menjadi 6 kursi. Jadi ada 500%. DPRD Kabupaten Sleman di Pemilu 2004 jumlah kursi perempuan sebanyak 6 kursi dan di Pemilu 2009 menjadi 8 kursi. Jadi ada kenaikan sekitar 33%. Di DPRD Kota Yogyakarta juga mengalami kenaikan jumlah kursi dari 5 di Pemilu 2004, menjadi 6 kursi di Pemilu 2009. Jadi ada kenaikan 20%. DPRD Kabupaten Kulonprogo kursi untuk perempuan yang diperoleh dalam Pemilu 2004 berjumlah 4 kursi dan pada pemilu 2009 berjumlah 5 kursi sehingga terjadi kenaikan sebesar 25 %, dan di DPRD Kabupaten Bantul hasil Pemilu 2004 hanya terdapat 5 kursi untuk perempuan, pada Pemilu 2009 menjadi 6 orang atau naik 20%.

4. Kekhawatiran bahwa Putusan MK Nomor 22-24/PUU-VI/2008 menghambat kebijakan *affirmative action* tidak terbukti di DIY, karena perolehan kursi perempuan di DPRD Kabupaten dan Kota di DIY justru semakin meningkat jika dibandingkan perolehan pada pemilu 2004.

B. Rekomendasi

Penelitian ini merekomendasikan agar pengurus parpol memunculkan caleg-caleg perempuan yang berkualitas untuk mengisi DPRD di masing-masing daerah. Untuk itu, Parpol perlu sejak dini menyiapkan kader-kadernya secara serius, agar caleg perempuan memiliki kapasitas yang memadai untuk dicalonkan di Pemilu 2014.

Daftar Pustaka

Buku-buku

- Abdul Latif, 2007, *Fungsi Mahkamah Konstitusi dalam Upaya Mewujudkan Negara Hukum Demokrasi*, Total Media, Yogyakarta.
- Ahmad Syahrizal, 2006, *Peradilan Konstitusi: Suatu Studi tentang Adjudikasi Konstitusional Sebagai Mekanisme Penyelesaian Sengketa Normatif*, Cetakan Pertama, Pradnya Paramita, Jakarta.
- Ani Widyani, 2005, *Politik Perempuan Bukan Gerhana: Esai-Esai Pilihan*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta.
- Anom Surya Putra, 2003, *Hukum Konstitusi Masa Transisi; Semiotika, Psikoanalisis & Kritik Ideologi*, Cetakan Pertama, Yayasan Nuansa Cendikia, Bandung.
- Arbi Sanit, 1985, *Perwakilan Politik di Indonesia*, CV. Rajawali, Jakarta.
- Bagir Manan, 2005, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Ctk. Keempat, Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta.
- Bintan R. Saragih, 1985, *Sistem Pemerintahan dan Lembaga Perwakilan di Indonesia*, Perintis Press, Jakarta.
- Dahlan Thaib, 1998, *Implementasi Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945*, Cetakan Kedua, Liberty, Yogyakarta.
- Enam Tahun Mengawal Konstitusi dan Demokrasi: Gambaran Singkat Pelaksanaan Tugas Mahkamah Konstitusi 2003-2009, 2008, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta.

- Erman Rajagukguk, 2009, *Yustisia: Negara dan Masyarakat*, Lembaga Studi Hukum dan Ekonomi Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta.
- Fatmawati, 2005, *Hak Menguji (Toetsingrecht) yang Dimiliki Hakim dalam Sistem Hukum Indonesia*, Cetakan Kesatu, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta.
- Fickar Hadjar, dkk, 2003, *Pokok-Pokok Pikiran dan Rancangan Undang-undang Mahkamah Konstitusi*, Cet. Pertama, KRHN, Jakarta.
- Jimly Asshiddiqie, 2006, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Edisi Revisi, Cetakan Kedua, Konstitusi Press kerjasama dengan PT. Syamil Cipta Media, Jakarta.
- K. C. Wheare, 2003, *Konstitusi-Konstitusi Modern*, Cetakan Pertama, Pustaka Eureka, Surabaya.
- Ni'matul Huda, 2003, *Politik Ketatanegaraan Indonesia; Kajian terhadap Perubahan UUD 1945*, Cetakan I, FH UII Press, Yogyakarta.
- Peter Mahmud Marzuki, 2009, *Penelitian Hukum*, Edisi Pertama, Ctk. Kelima, Kencana Prenada Media, Jakarta.
- Rosjidi Ranggawidjaja dan Indra Perwira, 1996, *Perkembangan Hak Menguji Material di Indonesia*, Cita Bhakti Akademika, Bandung.
- Saldi Isra, 2010, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Cetakan ke- 1, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta.

Peraturan Perundang-Undangan dan Putusan Pengadilan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, 2007, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta.

Undang-Undang No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 18 Tahun 2008 Tentang Pedoman Teknis Pencalonan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota Dalam Pemilihan Umum Tahun 2009.

Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 15 Tahun 2009 tentang Pedoman Teknis Penetapan dan Pengumuman Hasil Pemilihan Umum, Tatacara Penetapan Perolehan Kursi, Penetapan Calon Terpilih dan Penggantian Calon Terpilih dalam Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota Tahun 2009.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008 tentang Pengujian Undang-Undang (PUU) UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilu.

Jurnal, Makalah, Surat Kabar dan Website

Jurnal Konstitusi, PSHK-FH UII, Volume II Nomor 1, Juni 2009

Harjono, Hukum Acara Mahkamah Konstitusi dan Implementasinya dalam Praktek, *makalah* disampaikan dalam studium general yang diselenggarakan oleh Departemen Hukum Acara FH UII, Yogyakarta, tanggal 5 Maret 2005

Amich Alhumami, Mitos Kebijakan Afirmatif, *Kompas*, Kamis, 5 Februari 2009

Ani Soetjipto, Kebijakan Afirmatif bagi Perempuan, *Kompas*, Selasa, 10 Februari 2009.

Denny Indrayana, Menegakkan Daulat Rakyat, *Kompas*, Selasa, 6 Januari 2009.

Syamsuddin Haris, Suara Terbanyak dan Kualitas Parlemen, *Kompas*, Senin, 5 Januari 2009.

Inno Jemabut, Dampak Suara Terbanyak: Kuota Perempuan 30 Persen Sulit Direalisasikan, *Sinar Harapan*, Selasa, 30 Desember 2008.

24 Parpol Tak Penuhi 30 Persen Keterwakilan Perempuan, *Kompas*, Jumat, 31 Oktober 2008.

<http://www.answers.com/topic/affirmative-action>. terakhir diakses tanggal 26 Januari 2010.

http://en.wikipedia.org/wiki/Affirmative_action, terakhir diakses tanggal 15 Februari 2010.

<http://www.inmotionmagazine.com/aahist.html>, terakhir diakses tanggal 18 Februari 2010.

Stanford Encyclopedia of Philosophy, *Affirmative Action*, First published Fri Dec 28, 2001; substantive revision Wed Apr 1, 2009, <http://plato.stanford.edu/entries/affirmative-action/#Bib>, diakses pada 27 September 2010

MAHKAMAH KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA