

Seri Elektoral Demokrasi
Buku 7

Meningkatkan Keterwakilan Perempuan

Penguatan Kebijakan Afirmasi



Seri Elektoral Demokrasi

Buku 7

Meningkatkan Keterwakilan Perempuan

Penguatan Kebijakan Afirmasi



Danish International
Development Agency



Meningkatkan Keterwakilan Perempuan:

Penguatan Kebijakan Afirmasi

BUKU 7

Penanggung Jawab :

Utama Sandjaja

Tim Penulis :

Ramlan Surbakti

Didik Supriyanto

Hasyim Asy'ari

Editor :

Sidik Pramono

Penanggung Jawab Teknis :

Setio. W. Soemeri

Agung Wasono

Nindita Paramastuti

Seri Publikasi

Materi Advokasi untuk Perubahan Undang-undang Pemilu

Diterbitkan oleh:

Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan

Jl. Wolter Monginsidi No. 3,

Kebayoran Baru, Jakarta Selatan 12110, INDONESIA

Phone +62-21-7279-9566, Fax. +62-21-720-5260, +62-21-720-4916

<http://www.kemitraan.or.id>

Daftar Singkatan

BPP	:	bilangan pembagi pemilihan
Cetro	:	Centre for Electoral Reform (Pusat Reformasi Pemilu)
Dapil	:	daerah pemilihan
DPR	:	Dewan Perwakilan Rakyat
DPD	:	Dewan Perwakilan Daerah
DPP	:	Dewan Pimpinan Pusat
DPRD	:	Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
Gerindra, Partai	:	Gerakan Indonesia Raya
Hanura, Partai	:	Hati Nurani Rakyat
Golkar, Partai	:	Golongan Karya
KPU	:	Komisi Pemilihan Umum
MA	:	Mahkamah Agung
PAN	:	Partai Amanat Nasional
PD	:	Partai Demokrat
MK	:	Mahkamah Konstitusi
Parpol	:	partai politik
PDI-P	:	Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan
Pemilu	:	pemilihan umum
PKB	:	Partai Kebangkitan Bangsa
PKS	:	Partai Keadilan Sejahtera
PPP	:	Partai Persatuan Pembangunan
Puskapol FISIP UI	:	Pusat Kajian Politik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia
UU	:	Undang-Undang
UUD 1945	:	Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Kata Pengantar

Direktur Eksekutif Kemitraan

Indonesia yang adil, demokratis dan sejahtera yang dibangun di atas praktek dan prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik yang berkelanjutan adalah visi dari Kemitraan yang diwujudkan melalui berbagai macam program dan kegiatan. Kemitraan yakin bahwa salah satu kunci pewujudan visi di atas adalah dengan diterapkannya pemilihan umum yang adil dan demokratis. Oleh karena itu, sejak didirikannya pada tahun 2000, Kemitraan terus menerus melakukan kajian dan menyusun rekomendasi kebijakan terkait reformasi sistem pemilihan di Indonesia.

Salah satu upaya yang saat ini dilakukan Kemitraan adalah dengan menyusun seri advokasi elektoral demokrasi di Indonesia yang terdiri dari 3 (tiga) bagian dan secara lebih rinci terdiri dari 16 (enam belas) seri advokasi. Pada bagian pertama tentang **Sistem Pemilu** terdiri dari 8 seri advokasi yang meliputi; Merancang Sistem Politik Demokratis, Menyederhanakan Waktu Penyelenggaraan, Menyederhanakan Jumlah Partai Politik, Menyetarakan Nilai Suara, Mempertegas Basis Keterwakilan, Mendorong Demokratisasi Internal Partai Politik, Meningkatkan Keterwakilan Perempuan, dan Memaksimalkan Derajat Keterwakilan Partai Politik dan Meningkatkan Akuntabilitas Calon Terpilih.

Pada bagian kedua tentang **Manajemen Pemilu**, terdiri dari 5 seri advokasi yakni; Meningkatkan Akurasi Daftar Pemilih, Mengendalikan Politik Uang, Menjaga Kedaulatan Pemilih, Meningkatkan Partisipasi Masyarakat dalam Pemilu, dan Menjaga Integritas Proses Pemungutan dan Perhitungan Suara.

Pada bagian ketiga tentang **Penegakan Hukum Pemilu**, terdiri dari 3 seri advokasi yakni; Membuka Ruang dan Mekanisme Pengaduan Pemilu, Menangani Pelanggaran Pemilu, dan Menyelesaikan Perselisihan Pemilu.

Seri advokasi elektoral demokrasi tersebut disusun melalui metode yang tidak sederhana. Untuk ini, Kemitraan menyelenggarakan berbagai seminar publik maupun *focus group discussions* (FGDs) bersama dengan para pakar pemilu di Jakarta dan di beberapa daerah terpilih. Kemitraan juga melakukan studi perbandingan dengan sistem pemilu di beberapa negara, kajian dan

simulasi matematika pemilu, dan juga studi kepustakaan dari banyak referensi mengenai pemilihan dan sistem kenegaraan.

Kami mengucapkan terimakasih kepada seluruh tim di Kemitraan terutama di *Cluster* Tata Pemerintahan Demokratis yang telah memungkinkan seri advokasi elektoral demokrasi ini sampai kepada tangan pembaca. Kepada Utama Sandjaja Ph.D, Prof. Ramlan Surbakti, Didik Supriyanto, Hasyim Asy'ari, August Mellaz, Sidik Pramono, Setio Soemeri, Agung Wasono, dan Nindita Paramastuti yang bekerja sebagai tim dalam menyelesaikan buku ini. Ucapan terimakasih juga kami sampaikan kepada seluruh pihak yang telah memberikan kontribusi pemikiran selama buku ini kami susun yang tidak dapat kami sebutkan satu-per-satu.

Kami berharap, seri advokasi elektoral demokrasi ini mampu menjadi rujukan bagi seluruh stakeholder pemilu di Indonesia seperti Depdagri, DPR RI, KPU, Bawaslu, KPUD, Panwaslu dan juga menjadi bahan diskursus bagi siapapun yang peduli terhadap masa depan sistem pemilihan di Indonesia.

Kami menyadari seri advokasi elektoral demokrasi ini masih jauh dari sempurna, sehingga masukan untuk perbaikan naskah dari para pembaca sangat diharapkan untuk penyempurnaan ide dan gagasan reformasi sistem pemilihan pada masa yang akan datang. Tujuan kami tidak lain dari keinginan kita semua untuk membuat pemilihan umum sebagai sarana demokratis yang efektif dalam menyalurkan aspirasi rakyat demi kepentingan rakyat dan negara Republik Indonesia.

Akhirnya kami ucapkan selamat membaca!

Jakarta, Juli 2011

Wicaksono Sarosa

Direktur Eksekutif Kemitraan

Daftar Isi

Daftar Singkatan	iii
Kata Pengantar	iv
BAB 1 Pendahuluan	1
BAB 2 Kerangka Konseptual	5
BAB 3 Kemajuan Kebijakan Afirmasi	9
BAB 4 Hasil Pemilu 2009	15
BAB 6 Rekomendasi	23
Daftar Pustaka	25

Tabel

Tabel 1.1	Jumlah Perempuan di DPR.....	1
Tabel 2.1	Variabel Tidak Langsung dalam Sistem Pemilu Proporsional untuk Meningkatkan Jumlah Calon Perempuan Terpilih.....	8
Tabel 2.2	Pengaturan Variabel Langsung dalam Sistem Pemilu Proporsional untuk Meningkatkan Jumlah Calon Perempuan Terpilih.....	8
Tabel 3.1	Sikap Partai Politik terhadap Usul Kuota Perempuan.....	9
Tabel 3.2	Perkembangan Kebijakan Afiriasi pada Pemilu 2004 dan 2009.....	13
Tabel 4.1	Perbandingan Perempuan Calon Anggota DPR dan Perempuan Anggota DPR Terpilih pada Pemilu 2004 dan Pemilu 2009	15
Tabel 4.2	Keterpilihan Perempuan di Lembaga Legislatif Hasil Pemilu 2009.....	16
Tabel 4.3	Besaran Kursi Daerah Pemilihan dan Keterpilihan Perempuan pada Pemilu 2009.....	17
Tabel 4.4	Besaran Kursi Daerah Pemilihan dan Keterpilihan Perempuan pada Pemilu 2004.....	18
Tabel 4.5	Nomor Urut Calon Perempuan Terpilih (dalam%)	20

Diagram

Diagram 1	Perbandingan Keterpilihan Perempuan Berdasar Daerah Pemilihan Pemilu 2004 dan Pemilu 2009.....	18
Diagram 2	Perbandingan Nomor Urut Calon Terpilih Laki-laki dan Perempuan DPR Hasil Pemilu 2009.....	19
Diagram 3	Jumlah Partai Politik di DPR/DPRD dan Calon Perempuan Terpilih.....	21

Lampiran

Lampiran 1:	Daftar Isian Masalah UU No. 10/2008 Terkait dengan Peningkatan Keterwakilan Perempuan di Parlemen	27
Lampiran 2:	Draf RUU Perubahan Undang-undang Nomor 10 tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD	41

BAB 1

Pendahuluan

Berdasarkan Sensus Penduduk 2000, jumlah perempuan Indonesia mencapai 101.625.816 jiwa atau sekitar 51 persen dari seluruh jumlah penduduk. Namun jumlah perempuan di DPR berdasarkan hasil Pemilihan Umum 1999 hanya 45 orang atau 9 persen dari 500 anggota DPR.

Sebagaimana tampak pada Tabel 1.1, Pemilu 2004 dan Pemilu 2009 meningkatkan jumlah dan persentase perempuan di DPR, yaitu masing-masing 61 orang atau 11,09 persen pada Pemilu 2004 dan 101 orang atau 17,86 persen pada Pemilu 2009. Namun peningkatan tersebut masih jauh dari angka *critical mass* 30 persen, yaitu angka minimal di mana suara perempuan diperhatikan dalam kehidupan publik.¹

Tabel 1.1
Jumlah Perempuan di DPR

Pemilu	Total Anggota DPR	Jumlah Anggota Perempuan	Persentase
1955	272	17	6,25
1971	460	36	7,83
1977	460	29	6,30
1982	460	39	8,48
1987	500	65	13,00
1992	500	62	12,50
1997	500	54	10,80
1999	500	45	9,00
2004	550	61	11,09
2009	560	101	17,86

Sumber: Sekretariat Jenderal DPR dan Komisi Pemilihan Umum

¹ Berdasarkan studi *United Nations Division for the Advancement of Women* (UN-DAW), suara perempuan, khususnya dalam menunjukkan dan memperjuangkan nilai-nilai, prioritas, dan karakter khas keperempuanan baru diperhatikan dalam kehidupan publik apabila mencapai minimal 30-35 persen. Lihat, Marle Karl, *Women and Empowerment: Participation and Decision Making*, London & New Jersey: Zed Book Ltd, 1995, h. 63-64.

Ketimpangan besar dalam keterwakilan perempuan di DPR, dan lebih buruk lagi kondisi di DPRD, jelas menyalahi konsep mikrokosmos lembaga perwakilan. Dalam konsep ini diandaikan bahwa lembaga perwakilan terdiri atas berbagai karakter kelompok signifikan berdasarkan seks, ras, dan kelas. Keadaan itu juga menyalahi model perwakilan fungsional karena perempuan tidak memiliki juru bicara yang cukup dalam pengambilan keputusan di lembaga perwakilan.²

Demokrasi menuntut sistem perwakilan yang memungkinkan semua kelompok masyarakat terwakili. Tujuannya agar dalam pengambilan keputusan tidak ada kelompok yang ditinggalkan. Namun sejak gagasan demokrasi dipraktikkan, parlemen tidak pernah mewakili semua kelompok yang ada di masyarakat. Kenyataan ini menyebabkan parlemen sering mengeluarkan kebijakan yang justru mendiskriminasi kelompok masyarakat yang diklaim diwakilinya.³

Itu artinya, jika perempuan Indonesia hanya diwakili oleh beberapa orang saja, sebanyak 101 juta lebih perempuan Indonesia terdiskriminasi oleh kebijakan DPR. Oleh karena itu, perlu dilakukan kembali pemaknaan demokrasi perwakilan, dengan menekankan pentingnya politik kehadiran (*the political of presence*), yaitu kesetaraan perwakilan antara laki-laki dan perempuan, keseimbangan perwakilan di antara kelompok-kelompok yang berbeda, dan melibatkan kelompok-kelompok termarginalkan ke dalam lembaga perwakilan.⁴

Ketidakseimbangan komposisi anggota parlemen Indonesia sekaligus menjadi representasi masyarakat patriarkhi, di mana laki-laki mengatur kehidupan sesuai dengan kepentingan politik lelaki-lakiannya. Dalam masyarakat patriarkhi, laki-laki mencegah perempuan memasuki ruang publik, sementara mereka bolak-balik memasuki ruang privat dan ruang publik dengan ketentuan-ketentuan hukum yang mereka buat dan menguntungkan dirinya.⁵

2 Hannah Pitkin, *The Concept of Representation*, Berkeley: University of California Press, 1967, h. 168.

3 Robert A Dahl, (terj.) *Demokrasi dan Para Pengritiknya*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1992, Jilid II, h. 89-90.

4 Anne Philips, *The Politics of Presence: The Political Representation of Gender, Ethnicity, and Race*, Oxford: Oxford University Press, 1998, h. 57-85.

5 Carole Pateman, *The Sexual Contract*, Cambridge: Polity Press, 1988, h. 11

Sebagaimana tampak dalam produk legislasi, materi-materi undang-undang yang dikeluarkan DPR lebih banyak berkaitan dengan dunia laki-laki, seperti pertahanan, keamanan, kepolisian, korupsi, investasi, perdagangan, dan lain-lain. Sementara masalah kesejahteraan, kesehatan, pendidikan, kesenian, lingkungan, atau perlindungan anak tidak banyak disentuh.

Rendahnya perwakilan perempuan tersebut tidak semata-mata merugikan kelompok perempuan, tetapi juga masyarakat secara keseluruhan. Kepedulian perempuan terhadap isu-isu kesejahteraan, pendidikan, kesehatan, antikekerasan, dan lingkungan, tidak bisa berbuah menjadi kebijakan selama mereka tidak terlibat langsung dalam pengambilan keputusan. Pengalaman hidup dan kepedulian perempuan yang khas menjadikan mereka harus memperjuangkan sendiri apa yang diinginkannya. Mayoritas laki-laki di DPR sulit diharapkan untuk memperjuangkan kepentingan perempuan sebab mereka tidak mengalami dan memahami apa yang dirasakan dan diinginkan perempuan.

Sedikitnya jumlah perempuan di parlemen dan pertimbangan perlunya perempuan terlibat lebih banyak dalam pengambilan keputusan, mendorong lahirnya gerakan peningkatan keterwakilan perempuan di parlemen. Gerakan ini dipelopori oleh aktivis, kelompok, dan organisasi perempuan, yang muncul secara terbuka menjelang jatuhnya rezim Orde Baru pada 21 Mei 1998, tetapi mereka mulai bekerja sistematis pasca-Pemilu 1999. Mereka membawa konsep *affirmative action* (kebijakan afirmasi) dalam bentuk kuota keterwakilan perempuan untuk diadopsi dalam pengaturan sistem pemilu demokratis. Konstitusi mengakui adanya kebijakan afirmasi⁶ dan penerapan kebijakan ini di beberapa negara ternyata efektif meningkatkan jumlah perempuan di parlemen.⁷

Namun hingga Pemilu 2009 perjuangan itu belum mencapai hasil yang diharapkan, yakni jumlah perempuan di parlemen mencapai angka *critical mass* 30 persen agar suara perempuan benar-benar diperhatikan dalam

6 Lihat UUD 1945 Pasal 28H ayat (2), "Setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan."

7 Nadezha Shedova, "Kendala-kendala terhadap Partisipasi Perempuan dalam Parlemen," dalam Julie Balington (ed.), (terj.), *Perempuan di Parlemen: Bukan Sekadar Jumlah*, Jakarta: IDEA, 2002, h. 20-22.

Meningkatkan Keterwakilan Perempuan

pengambilan kebijakan. Oleh karena itu, menyambut rencana perubahan undang-undang bidang politik, usaha-usaha untuk mendesakkan kembali implementasi kebijakan afirmasi dalam pengaturan sistem pemilu yang demokratis, perlu dilakukan lebih sistematis.

Pertama, melakukan evaluasi terhadap penerapan kebijakan afirmasi dalam bentuk kuota keterwakilan perempuan dalam dua pemilu terakhir.

Kedua, mengidentifikasi isu-isu dalam sistem pemilu yang bisa diintervensi oleh gagasan kebijakan afirmasi.

Ketiga, mengajukan sejumlah usulan pengaturan dalam bentuk pasal dan ayat untuk dimasukkan dalam pengaturan sistem pemilu.

BAB 2

Kerangka Konseptual

Sebagai bagian gerakan demokrasi, perjuangan perempuan untuk meningkatkan jumlah perempuan di parlemen harus dilakukan dengan cara-cara demokratis, yakni melalui pemilu yang jujur dan adil. Di sinilah perlunya gerakan peningkatan keterwakilan perempuan memilih sistem pemilu yang memberi kesempatan lebih terbuka bagi para calon perempuan untuk memasuki parlemen. Dalam pemilihan sistem pemilu, konstitusi sesungguhnya sudah berpihak kepada perempuan. Hal ini terlihat dari penggunaan sistem pemilu proporsional untuk memilih anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota.⁸

Jika sistem pemilu dimaknai sebagai beragam variabel yang mengkonversi suara menjadi kursi, di dunia ini dikenal tiga sistem pemilu⁹, yaitu: *pertama*, sistem pluralitas-mayoritas¹⁰; *kedua*, sistem proporsional; dan *ketiga*, sistem semi-proporsional.

Menurut Richard Matland, berdasarkan logika matematika yang didukung oleh data hasil pemilu banyak negara, dapat disimpulkan bahwa sistem pemilu proporsional paling banyak meningkatkan jumlah perempuan di parlemen. Namun penggunaan sistem proporsional tidak dengan sendirinya akan menghasilkan perempuan di parlemen lebih banyak karena hal itu masih tergantung pada pengoperasian variabel teknis pemilu dalam sistem pemilu.¹¹

8 UUD 1945 Pasal 22E ayat (3) menyatakan, "Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik." Dengan penegasan bahwa peserta pemilu adalah parpol, sistem pemilu untuk memilih anggota DPR dan DPRD berarti menggunakan sistem pemilu proporsional.

9 Pippa Norris, *Electoral Engineering*, Cambridge: Cambridge University Press, 2004. Lihat juga, Andrew Reynolds dan Ben Reilly dkk, (terj.), *Sistem Pemilu* Jakarta: Internasional IDEA, 2002, h. 82-108.

10 Sistem pluralitas-mayoritas atau sistem mayoritarian, di sini dikenal dengan istilah sistem distrik, sebuah istilah yang salah kaprah (sehingga sebaiknya tidak perlu dipergunakan lagi), karena distrik atau daerah pemilihan sesungguhnya hanya salah satu variabel dari sistem pemilu.

11 Richard Matland, "Meningkatkan Partisipasi Politik Perempuan: Rekrutmen Legislatif dan Sistem Pemilihan," dalam Julie Ballington (ed), (terj.), *Perempuan di Parlemen: Bukan Sekadar Jumlah*, Jakarta: International IDEA, 2002, h. 70.

Variabel teknis pemilu bisa dibedakan atas variabel teknis pemilu tidak langsung dan variabel teknis langsung. Terdapat dua variabel teknis pemilu tidak langsung, yaitu pembatasan partai politik peserta pemilu (*electoral threshold*) dan pembatasan parpol masuk parlemen (*parliamentary threshold*). Sedang variabel teknis langsung meliputi: (1) penetapan daerah pemilihan, (2) metode pencalonan, (3) metode pemberian suara, (4) formula perolehan kursi, dan (5) formula penetapan calon terpilih.

Pengaruh pembatasan parpol peserta pemilu bagi keterpilihan calon-calon perempuan dapat dipahami sebagai berikut: jika jumlah parpol peserta pemilu sedikit, peluang keterpilihan calon perempuan besar, karena perolehan kursi terkonsentrasi hanya pada beberapa parpol. Dalam hal ini berlaku kecenderungan, semakin banyak kursi yang didapatkan parpol, semakin besar pula peluang calon perempuan terpilih. Sebaliknya, bila perolehan kursi tersebar ke banyak parpol, peluang perempuan lebih kecil karena parpol yang hanya mendapat sedikit kursi (katakanlah satu atau dua kursi) cenderung tidak menyertakan calon perempuan di dalamnya.

Sementara itu penerapan *parliamentary threshold* dalam praktik pemilu proporsional juga menguntungkan perempuan. Berlaku kecenderungan bahwa semakin besar angka *parliamentary threshold*, semakin sedikit parpol masuk parlemen; dan semakin sedikit parpol masuk parlemen, semakin besar perolehan kursinya sehingga calon perempuan yang terpilih juga semakin besar.

Lalu bagaimana pengaruh variabel teknis langsung terhadap keterpilihan calon-calon perempuan?

Pertama, pembentukan daerah pemilihan (dapil). Dalam sistem proporsional, jumlah kursinya selalu banyak (*multi-member constituency*). Berdasarkan jumlah kursi di setiap dapil, terdapat tiga tipe dapil, yaitu: pertama, kursi kecil (2-5 kursi); kedua, kursi menengah (6-10 kursi); dan kursi besar (lebih dari 11 kursi). Menurut Matland, jumlah kursi besar memang menguntungkan perempuan karena kian banyak perempuan yang bisa dicalonkan. Namun apabila dilihat dari calon terpilih, jumlah kursi besar merugikan perempuan karena perolehan kursi tersebar, padahal calon utama setiap parpol biasanya laki-laki.

Kedua, metode pencalonan. Metode pencalonan dalam sistem proporsional

dibedakan atas daftar tertutup (close List PR) dan daftar terbuka (open List PR), serta MPP dan STV. Matland menyimpulkan, metode pencalonan tertutup justru menguntungkan perempuan, lebih-lebih bila daftar calon disusun secara selang-seling atau zigzag: calon laki-laki–calon perempuan atau calon perempuan–calon laki-laki. Karena dengan daftar calon tertutup pemilih hanya memilih parpol dan calon terpilih ditentukan berdasarkan nomor urut; jika parpol meraih sedikitnya dua kursi, bisa dipastikan terdapat perempuan di dalamnya.

Ketiga, metode pemberian suara, yang terkait langsung dengan metode pencalonan. Jika metode pencalonan menggunakan *Close List PR*, pemilih cukup memilih parpol saat memberikan suaranya. Sebaliknya pada daftar terbuka, pemilih bisa memilih parpol dan calon, atau calon saja. Bagaimanapun metodenya, berdasarkan pengalaman di banyak negara, metode memberikan suara kepada parpol adalah yang paling menguntungkan calon perempuan.¹²

Keempat, formula perolehan kursi. Para ahli pemilu membedakan dua jenis formula perolehan kursi, yaitu: *pertama*, metode kuota, di antaranya yang banyak dipakai adalah varian Hamilton/Hare/Niemeyer; dan *kedua*, metode divisor dengan varian metode d'Hondt dan metode Webster/St. Lague. Dengan melihat berapa banyak parpol yang memperoleh kursi di setiap dapil, metode d'Hondt menguntungkan calon perempuan.

Kelima, formula calon terpilih. Penetapan calon terpilih sangat menguntungkan calon perempuan apabila dilakukan berdasarkan nomor urut sebagaimana metode pencalonan List PR.¹³

Memainkan variabel teknis langsung maupun tidak langsung dalam sistem pemilu tersebut bisa dimanfaatkan gerakan keterwakilan perempuan untuk meningkatkan jumlah perempuan di parlemen melalui pemilu yang demokratis. Pada titik inilah berbagai model kebijakan afirmasi (*affirmative action*) mendapat ruang untuk diadopsi dalam pengaturan sistem pemilu melalui undang-undang pemilu, sebagaimana diperlihatkan pada Tabel 2.2.

12 Richard Matland, op. cit. h. 86.

13 Richard Matland, op. cit. h. 85.

Tabel 2.1

Variabel Tidak Langsung dalam Sistem Pemilu Proporsional untuk Meningkatkan Jumlah Calon Perempuan Terpilih

Variabel Tidak Langsung	Meningkatkan Peluang Calon Perempuan Terpilih	Rumusan Pengaturan
Pembatasan parpol peserta pemilu (<i>electoral threshold</i>)	Semakin sedikit parpol peserta pemilu, semakin besar peluang calon perempuan terpilih	Ada <i>threshold</i> dan dalam angka cukup besar
Pembatasan parpol peserta parlemen (<i>parliamentary threshold</i>)	Semakin sedikit parpol masuk parlemen, semakin besar peluang calon perempuan terpilih	Ada <i>threshold</i> dan dalam angka cukup besar

Tabel 2.2

Pengaturan Variabel Langsung dalam Sistem Pemilu Proporsional untuk Meningkatkan Jumlah Calon Perempuan Terpilih

Variabel Langsung	Meningkatkan Peluang Calon Perempuan Terpilih	Pengaturan Kebijakan Afirmasi
Besaran daerah pemilihan	Kecil, 2-5 kursi	Tersedia kursi minimal untuk calon perempuan
Metode pencalonan	Daftar calon tertutup, Daftar calon disusun zigzag	Kuota minimal untuk calon perempuan
Metode pemberian suara	Pilih parpol	-
Formula perolehan kursi	Metode d'Hondt	Tersedia kursi minimal untuk calon perempuan
Formula calon terpilih	Berdasar nomor urut	-

BAB 3

Kemajuan Kebijakan Afirmasi

Gerakan peningkatan keterwakilan perempuan menghadapi tantangan dari parpol, DPR, dan pemerintah. Tabel 3.1 menggambarkan tantangan terhadap kebijakan afirmasi dalam bentuk kuota 30 persen perempuan. Tabel tersebut menunjukkan sikap 48 parpol peserta Pemilu 1999 terhadap usul kuota 30 persen keterwakilan perempuan. Sedangkan sikap pemerintah terlihat dari materi RUU Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD, yang sama sekali tidak mengakomodasi gagasan kebijakan afirmasi. Sikap pemerintah ini jelas bertentangan dengan Konvensi Penghapusan terhadap Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan (*The Convention on the Elimination of All Form Discrimination Against Women, CEDAW*) yang disahkan melalui UU No.7/1984.¹⁴

Tabel 3.1
Sikap Partai Politik terhadap Usul Kuota Perempuan

Sikap Partai Politik	Jumlah	Persentase
Setuju	3	6,3
Tidak setuju	36	75
Tidak menjawab	9	18,8
Jumlah	48	100

Sumber: Ani Widyani Soetjipto, *Politik Perempuan Bukan Gerhana*.

Namun kerja keras gerakan perempuan pasca-Pemilu 1999 telah menghasilkan kemajuan berarti, sebagaimana terlihat dalam dua undang-undang politik, yaitu UU No. 31/2002¹⁵ dan UU No. 12/2003.¹⁶ Pasal 13 ayat (3) UU No. 31/2002 mengintroduksi tentang perlunya keadilan gender dalam kepengurusan

14 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984 tentang Pengesahan Mengenai Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Wanita (UU No. 7/1984) diberlakukan pada 24 Juli 1984.

15 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik (UU No. 31/2002) diberlakukan sejak 27 Desember 2002. Undang-undang ini merupakan pengganti dari UU No. 2/1999.

16 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU No. 12/2003) diberlakukan sejak 11 Maret 2003. Undang-undang ini menggantikan dari UU No. 3/1999.

parpol.¹⁷ Pasal 65 ayat (1) UU No. 12/2003 untuk pertama kalinya menerapkan kebijakan afirmasi dalam bentuk kuota 30 persen keterwakilan perempuan dalam susunan daftar calon anggota legislatif.¹⁸

Ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam kedua undang-undang itu memang sangat normatif karena tidak diikuti sanksi bagi parpol yang melanggarnya. Meskipun demikian, jika ditarik mundur ke belakang, hal itu sesungguhnya merupakan lompatan politik luar biasa, mengingat sebelumnya rezim Orde Baru telah menyingkirkan perempuan dari arena politik.¹⁹ Selama 32 tahun masa Orde Baru, organisasi-organisasi perempuan diarahkan pada kegiatan sosial dan keluarga (domestifikasi) serta diawasi secara ketat.

Oleh karena itu, dengan segala keterbatasannya, ketentuan yang terdapat dalam UU No. 31/2002 dan UU No. 12/2003 harus ditempatkan sebagai batu loncatan pertama untuk meningkatkan keterlibatan perempuan dalam politik pada masa mendatang. Apalagi setelah dipraktikkan melalui Pemilu 2004, ketentuan UU Pemilu itu berhasil meningkatkan jumlah perempuan di parlemen (lihat kembali Tabel 1.1).

Jika jumlah anggota perempuan DPR hasil Pemilu 1999 adalah 45 orang atau 9 persen dari 500 anggota, hasil Pemilu 2004 jumlahnya meningkat menjadi 61 orang atau 11 persen dari 550 anggota DPR.

Menjelang Pemilu 2009, pada saat DPR dan pemerintah menyusun undang-undang politik baru, para aktivis, kelompok dan organisasi-organisasi perempuan kembali berjuang dengan target agar formulasi kebijakan afirmasi kuota 30 persen perempuan di dalam undang-undang lebih konkret dan lebih menguntungkan perempuan. Tidak jauh berbeda dengan kondisi lima tahun

17 Pasal 13 ayat (3) UU No. 31/2002, menyatakan bahwa, "Kepengurusan partai politik di setiap tingkatan dipilih secara demokratis melalui forum musyawarah partai politik sesuai dengan anggaran dasar dan anggaran rumah tangga dengan memperhatikan kesetaraan dan keadilan gender." Sedang penjelasan ketentuan ini menyatakan bahwa "Kesetaraan dan keadilan gender dicapai melalui peningkatan jumlah perempuan secara signifikan dalam kepemimpinan partai politik di setiap tingkatan".

18 Pasal 65 ayat (1) UU No. 12/2003, berbunyi, "Setiap Partai Politik Peserta Pemilu dapat mengajukan calon Anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota untuk setiap Daerah Pemilihan dengan memperhatikan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30 persen."

19 Susan Blackburn, op. cit. h. 25-29.

sebelumnya, kali ini kelompok perempuan juga harus mengerahkan segala daya upaya menghadapi kekuatan patriarkhi di parpol, DPR, dan pemerintah.

Hasilnya memang tampak ada kemajuan, sebagaimana terlihat dalam UU No. 2/2008²⁰ dan UU No. 10/2008.²¹ Pasal 2 ayat (5) UU No. 2/2008 secara eksplisit mengharuskan parpol menempatkan sedikitnya 30 persen perempuan dalam kepengurusan parpol.²² Sedang Pasal 55 ayat (2) UU No. 10/2008 mengadopsi susunan daftar calon model zigzag atau *zipper* yang dimodifikasi.²³

Jika dilihat dari sisi metode pencalonan, UU No. 10/2008 tampaknya akan menguntungkan calon-calon perempuan karena minimal satu dari tiga calon harus perempuan. Itu artinya, jika ada parpol yang mendapatkan tiga kursi, bisa dipastikan ada calon perempuan terpilih. Namun dengan melihat besaran daerah pemilihan (*district magnitude*), yakni 3-12 kursi untuk DPRD dan 3-10 kursi untuk DPR,²⁴ sangat kecil kemungkinan parpol memperoleh tiga kursi atau lebih. Demikian juga dengan melihat formula penetapan calon terpilih, di mana calon yang memperoleh 30 persen bilangan pembagi pemilihan (BPP) diprioritaskan untuk menjadi calon terpilih,²⁵ calon perempuan yang tertera pada nomor urut satu atau dua pun terancam oleh calon laki-laki yang mendapatkan suara 30 persen BPP atau lebih. Belum lagi ketentuan yang membuka peluang buat parpol untuk mengganti calon terpilih dengan dalih calon penggantinya memperoleh suara terbanyak dalam pemilihan.²⁶

20 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2008 (UU No. 2/2008) tentang Partai Politik diberlakukan sejak 4 Januari 2008. Undang-undang ini merupakan pengganti UU No. 31/2002.

21 Undang-undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD (UU No. 10/2008) diberlakukan sejak 31 Maret 2008. Undang-undang ini merupakan pengganti UU No. 12/2003.

22 Pasal 2 ayat (5) UU No. 2/2008, menyatakan "Kepengurusan Partai Politik tingkat pusat sebagaimana dimaksud pada ayat (3) disusun dengan menyertakan paling rendah 30 persen (tiga puluh perseratus) keterwakilan perempuan."

23 Pasal 55 ayat (2) UU No. 10/2008, 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." Dalam daftar calon model zigzag atau *zipper* sebagaimana dipraktikkan di negara-negara Skandinavia, daftar calon disusun dalam format selang-seling, laki-laki--perempuan, atau perempuan--laki-laki.

24 Pasal 22, 25, dan 29 UU No. 10/2008.

25 Pasal 214 UU No. 10/2008.

26 Pasal 218 UU No. 10/2008.

Dengan demikian UU No. 10/2008 pada satu sisi seperti membuka lebar bagi terpilihnya calon perempuan, namun di sisi yang lain justru menutupnya. Hal ini menunjukkan bahwa gerakan peningkatan keterwakilan perempuan di parlemen mendapat perlawanan serius dari parpol dan anggota DPR. Mereka berhasil memainkan semua variabel teknis pemilu secara maksimal, sementara gerakan perempuan terkonsentrasi pada satu variabel saja, yakni metode pencalonan.²⁷

Selain itu, gerakan ini menghadapi opini yang dikembangkan kelompok-kelompok lain, yaitu bahwa sistem pemilu proporsional dengan daftar tertutup tidak demokratis dan besaran dapil yang kecil akan menguntungkan partai besar dan mengancam demokrasi.²⁸ Padahal susunan daftar calon model zigzag atau *zipper* hanya berlaku efektif pada sistem pemilu proporsional daftar tertutup; demikian juga partai hanya mungkin dapat dua atau tiga kursi bila besaran daerah pemilihan dkecilkan.

Perjuangan meningkatkan jumlah perempuan di parlemen mencapai antiklimaks, ketika pada 22 Desember 2008 Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa formula penetapan calon terpilih berdasarkan perolehan suara 30 persen BPP dan nomor urut (sebagaimana diatur dalam Pasal 214 UU No. 10/2008), bertentangan dengan UUD 1945. Menurut Mahkamah Konstitusi, formula penetapan calon terpilih yang sesuai dengan konstitusi adalah berdasarkan perolehan suara terbanyak.²⁹ Putusan tersebut merupakan pembenaran terhadap usulan beberapa parpol yang hendak merevisi pasal yang mengatur penetapan calon terpilih, dari 30 persen BPP dan nomor urut menjadi berdasarkan suara terbanyak.

Akhirnya, Tabel 3.2 menunjukkan perkembangan pengadopsian kebijakan afirmasi dalam undang-undang bidang politik, yaitu UU Partai Politik (UU No. 31/2002 dan UU No. 2/2008) dan UU Pemilu (UU No. 12/2003 dan UU No. 10/2008).

27 Tentang variabel-variabel teknis pemilu yang menyusun sistem pemilu, lihat Douglas W Rey, *The Political Consequences of Electoral Laws*, (New Haven and London: Yale University Press, 1967), Arend Lijphart, *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, New Haven and London: Yale University Press, 1984.

28 Cetro adalah salah satu contoh lembaga yang getol mempromosikan daftar calon terbuka murni dan juga berkeras menolak usulan untuk mengecilkan jumlah kursi di setiap daerah pemilihan. Lihat, www.cetro.org

29 Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008.

Tabel 3.2
Perkembangan Kebijakan Afiriasi pada Pemilu 2004 dan 2009

No.	Isu dan Variabel Teknis	Pemilu 2004	Pemilu 2009
Undang-Undang Partai Politik			
1	Fungsi Rekrutmen	Memperhatikan kesetaraan dan keadilan gender	Memperhatikan kesetaraan dan keadilan gender
2	Kepengurusan	Memperhatikan keterwakilan perempuan	Menyertakan sedikitnya 30 persen perempuan
Undang-undang Pemilu			
1	Daerah Pemilihan	DPR: 3-12 kursi	DPR: 3-10 kursi
2	Metode Pencalonan	Memperhatikan keterwakilan perempuan minimal 30 persen.	30 persen calon perempuan; setiap tiga calon minimal satu perempuan.
3	Metode Pemberian Suara	Partai dan calon, atau partai saja	Partai atau calon
4	Formula Perolehan Kursi	BPP/Kuota + Sisa Suara Terbanyak	BPP/Kuota + Sisa Suara Terbanyak + Sisa Kursi ke Provinsi
5	Formula Calon Terpilih	100 persen BPP + nomor urut	30 persen BPP + nomor urut [diganti formula suara terbanyak oleh Mahkamah Konstitusi]

Sumber: Diolah dari UU No. 31/2002, UU No. 12/2003, UU No. 2/2008, dan UU No. 10/2008

BAB 4

Hasil Pemilu 2009

Kebijakan afirmasi dalam bentuk kuota 30 persen keterwakilan perempuan yang diadopsi oleh UU No. 31/2002 dan UU No. 12/2003 untuk Pemilu 2004, serta UU No. 2/2008 dan UU No. 10/2008 untuk Pemilu 2009, telah berhasil meningkatkan jumlah perempuan di DPR (lihat Tabel 1). Dampak kebijakan itu adalah meningkatnya jumlah calon anggota legislatif perempuan pada Pemilu 2004 dan Pemilu 2009.

Tabel 4.1 menunjukkan, semakin banyak jumlah perempuan masuk daftar calon, semakin besar peluangnya menjadi calon terpilih. Terlebih apabila calon perempuan diletakkan pada nomor urut kecil (1 atau 2), yang dalam sistem proporsional daftar tertutup memberikan peluang besar bagi keterpilihan calon.

Tabel 4.1

Perbandingan Perempuan Calon Anggota DPR dan Perempuan Anggota DPR Terpilih pada Pemilu 2004 dan Pemilu 2009

No.	Keterangan	Pemilu 2004	Pemilu 2009
01.	Jumlah Calon Anggota DPR Perempuan	2.507	3.910
02.	Persentase Calon Anggota DPR Perempuan	33,00%	34,70%
03.	Jumlah Calon Anggota DPR Perempuan Terpilih	61	101
04.	Persentase Calon Anggota DPR Perempuan Terpilih	11,09%	17,86%

Sumber: Komisi Pemilihan Umum

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

Kepatuhan parpol terhadap ketentuan kuota 30 persen untuk daftar calon anggota DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota semakin rendah. Sebagai

contoh, Partai Aceh, yang merupakan parpol dengan perolehan suara tertinggi untuk DPRD Provinsi Aceh dan di sebagian DPRD Kabupaten/Kota di Aceh, tidak memenuhi ketentuan tersebut.

Tabel 4.2
Keterpilihan Perempuan di Lembaga Legislatif Hasil Pemilu 2009

Legislatif	Anggota Legislatif		Total
	Perempuan	Laki-laki	
DPR	103 (18%)	457 (82%)	560
DPRD Provinsi	321 (16%)	1.684 (84%)	2005
DPRD Kabupaten/Kota (461 DPRD)	1.857 (12%)	13.901 (88%)	15.758

Sumber: Puskapol FISIP UI

Sebagaimana tampak pada Tabel 4.2, Pemilu 2009 menghasilkan jumlah calon perempuan terpilih di DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota lebih banyak dari pemilu sebelumnya. Persentase jumlah perempuan di seluruh 33 DPRD Provinsi adalah 16 persen dan persentase jumlah perempuan di 461 DPRD Kabupaten/Kota adalah 12 persen.³⁰

Data Puskapol FISIP UI menunjukkan semua DPRD Provinsi hasil Pemilu 2009 memiliki anggota perempuan. Persentase perempuan tertinggi adalah DPRD Provinsi Maluku, mencapai 31 persen (14 dari 45 anggota DPRD). Sebanyak 26 DPRD Provinsi mengalami kenaikan jumlah calon perempuan terpilih dibanding periode sebelumnya, 8 di antaranya memiliki persentase keterpilihan perempuan lebih 20 persen atau di atas rata-rata nasional.

Dari 7 DPRD Provinsi yang termasuk dalam kategori rendah (di bawah rata-

30 Karena KPU tidak menyediakan data keterpilihan calon perempuan di DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota, data-data yang digunakan di sini semuanya bersumber dari Pusat Kajian Politik (Puskapol) FISIP UI. Terima kasih kepada Direktur Eksekutif Puskapol Sri Budi Eko Wardani atas pemberian izin penggunaan data-data Puskapol untuk penulisan naskah ini. Lihat, Wardani, Sri Budi Eko dkk, *Naskah Rekomendasi Kebijakan: Representasi Perempuan dalam Regulasi Partai Politik dan Pemilihan Umum*, Jakarta: Pusat Kajian Ilmu Politik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Indonesia, 2010 (tidak diterbitkan).

rata nasional), persentase keterpilihan calon perempuan stagnan atau bahkan turun dibandingkan hasil Pemilu 2004. Hasil Pemilu 2009 menunjukkan, terdapat 27 DPRD Kabupaten/Kota yang tidak memiliki anggota perempuan dan 64 DPRD Kabupaten/Kota yang memiliki hanya satu anggota perempuan. Dari 461 kabupaten/kota, terdapat 8 kabupaten/kota yang memiliki keterwakilan perempuan di atas 30 persen atau termasuk kategori tinggi.

Pengecilan jumlah kursi di dapil untuk pemilu anggota DPR dari 3-12 kursi menjadi 3-10 kursi, ternyata berpengaruh terhadap keterpilihan calon perempuan. Tabel 4.3 memperlihatkan keterpilihan calon perempuan pada dapil berkursi kecil, persentasenya lebih tinggi daripada di dapil berkursi sedang dan besar. Bahkan pada dapil dengan 3 dan 4 kursi, jumlah calon perempuan terpilih 30 persen lebih dari total kursi. Sedang pada dapil sedang dan besar, hasil keterpilihannya cenderung moderat.

Hal ini berbeda dengan hasil Pemilu 2004 di mana keterpilihan perempuan di dapil sedang dan besar besar cenderung lebih tinggi daripada dapil berkursi kecil, seperti tampak pada Tabel 4.4. Diagram 1 membandingkan persentase keterpilihan calon perempuan berdasarkan besaran kursi dapil pada Pemilu 2004 dan 2009.

Tabel 4.3
Besaran Kursi Daerah Pemilihan dan Keterpilihan Perempuan pada Pemilu 2009

Besaran Kursi	Jumlah Dapil	Total Kursi	Perempuan Terpilih	Persentase Perempuan Terpilih terhadap Total Kursi	Kategori Dapil
3	6	18	7	38,88	Kecil
4	2	8	3	37,5	
5	3	15	2	13,33	
6	15	84	16	19,04	Sedang
7	13	91	16	17,58	
8	16	128	22	17,19	
9	10	90	14	15,55	Besar
10	12	120	23	19,16	

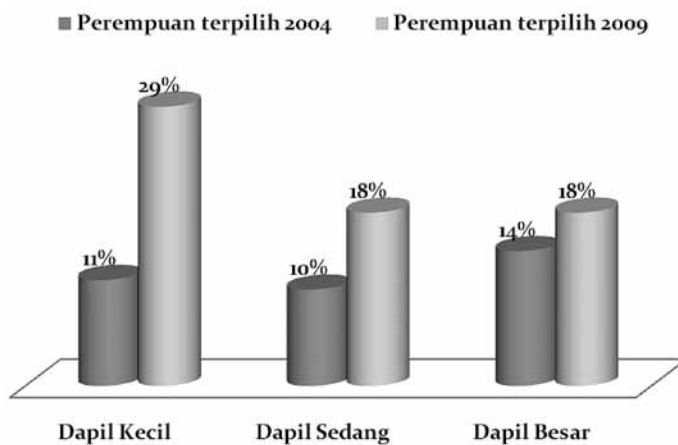
Sumber: Puskapol FISIP UI

Tabel 4.4
Besaran Kursi Daerah Pemilihan dan Keterpilihan Perempuan pada Pemilu 2004

Besaran Kursi	Jumlah Dapil	Total Kursi	Perempuan Terpilih	persen Perempuan Terpilih thd Total Kursi	Kategori Dapil
3	5	15	1	6,66	Kecil
4	2	8	1	12,50	
5	1	5	1	20,00	
6	9	54	3	5,55	Sedang
7	10	70	8	11,42	
8	15	120	13	10,83	
9	6	54	8	14,81	Besar
10	10	100	10	10,00	
11	7	77	9	11,68	
12	4	48	8	16,66	

Sumber: Puskapol FISIP UI

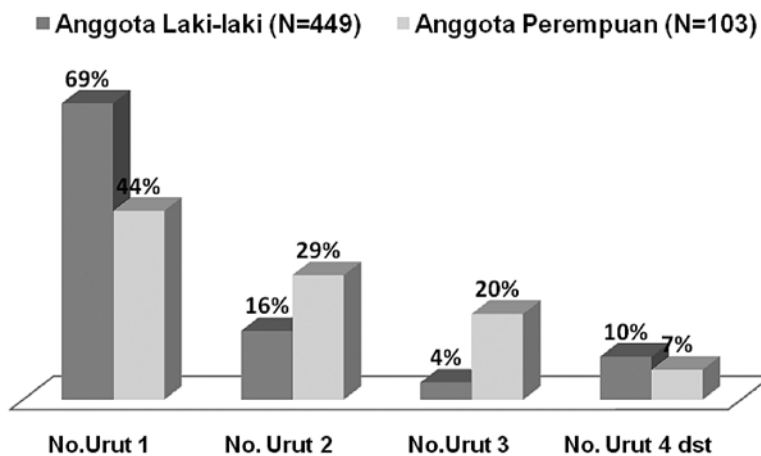
Diagram 1
Perbandingan Keterpilihan Perempuan Berdasar Daerah Pemilihan Pemilu 2004 dan Pemilu 2009



Sumber: Puskapol FISIP UI

Meskipun konsistensi besar-kecilnya kursi di dapil belum teruji dalam dua kali pemilu, namun data keterpilihan calon perempuan berdasar dapil tersebut menunjukkan bahwa tesis, “semakin kecil kursi dapil semakin rendah peluang calon perempuan terpilih,” tidak terbukti. Barangkali hal ini membuktikan tesis lain bahwa “semakin kecil dapil, semakin menguntungkan parpol besar, yang berarti juga semakin besar peluang calon perempuan terpilih”.

Diagram 2
Perbandingan Nomor Urut Calon Terpilih Laki-laki dan Perempuan DPR Hasil Pemilu 2009



Sumber: Puskapol FISIP UI

Bagaimana dengan faktor nomor urut? Data keterpilihan calon perempuan di DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota memiliki kesamaan, yaitu calon perempuan yang terpilih mayoritas berada di nomor urut 1, 2, dan 3. Di DPR, sebanyak 44 persen calon perempuan terpilih berada di nomor urut 1, sebanyak 29 persen di nomor urut 2, sebanyak 20 persen di nomor urut 3, dan hanya 7 persen yang berada di nomor urut 4 dan seterusnya. Dengan demikian, 93 persen calon perempuan terpilih berada di nomor urut 1, 2, dan 3.

Tabel 4.5 membandingkan pentingnya faktor nomor urut bagi keterpilihan calon laki-laki dan calon perempuan. Data ini menunjukkan bahwa dalam sistem proporsional dengan daftar terbuka pun, nomor urut masih mempunyai peran penting. Apalagi dalam metode pemberian suara pada Pemilu 2009, pemilih tidak hanya diperkenankan memilih calon saja, tetapi juga bisa memilih parpol.

Sebagaimana ditunjukkan oleh Tabel 4.5, kondisi keterpilihan calon perempuan di lembaga legislatif lokal juga menunjukkan hal yang sama. Di DPRD Provinsi, sebanyak 41 persen perempuan terpilih berada di nomor urut 1, sebanyak 20 persen di nomor urut 2, sebanyak 24 persen di nomor urut 3, dan hanya 14 persen yang berada di nomor urut 4 dan seterusnya. Sedangkan di DPRD Kabupaten/Kota, sebanyak 41 persen calon perempuan terpilih yang berada di nomor urut 1, sebanyak 23 persen di nomor urut 2, sebanyak 18 persen di nomor urut 3, serta 18 persen di nomor urut 4 dan seterusnya.

Sembilan parpol yang lolos *parliamentary threshold* 2,5 persen mendominasi perempuan terpilih hasil Pemilu 2009. Sembilan partai ini menyumbangkan 90 persen perempuan di DPRD Provinsi dan 80 persen di DPRD Kabupaten/Kota. Dari 44 parpol peserta Pemilu 2009, 38 parpol berhasil meraih kursi di seluruh DPRD Provinsi. Sementara dari 38 parpol peraih kursi tersebut, sebanyak 21 parpol menyumbangkan calon perempuan terpilih untuk DPRD Provinsi di seluruh Indonesia. Untuk DPRD Kabupaten/Kota, sebanyak 43 parpol berhasil meraih kursi dan 40 parpol di antaranya memiliki calon perempuan terpilih.

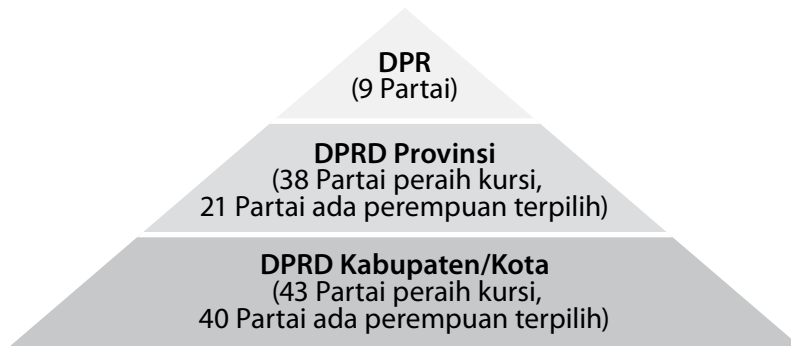
Tabel 4.5
Nomor Urut Calon Perempuan Terpilih (dalam%)

Legislatif	No urut 1	No urut 2	No urut 3	No urut 4 dan seterusnya	Catatan
DPR RI	44	29	20	7	93 % terpilih dari urutan 1-3
DPRD Provinsi	41	20	24	15	85 % terpilih dari urutan 1-3
DPRD Kabupaten/ Kota	41	23	18	18	82 % terpilih dari urutan 1-3

Sumber: Puskapol FISIP UI

Diagram 3 menunjukkan piramida terbalik di mana penyebaran parpol peraih kursi di DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota sangat tinggi, sebagai dampak tidak adanya ketentuan *parliamentary threshold*. Hal ini juga berpengaruh terhadap keterpilihan calon perempuan karena parpol yang memiliki sedikit kursi cenderung tidak menyertakan calon perempuan.

Diagram 3
Jumlah Partai Politik di DPR/DPRD dan Calon Perempuan Terpilih.



Sumber: Puskapol FISIP UI

Berdasarkan data hasil Pemilu 2009 tersebut di atas, dapat ditarik beberapa kesimpulan penting yang bisa menjadi dasar bagi usaha meningkatkan jumlah perempuan di parlemen, khususnya melalui pengaturan sistem pemilu dalam undang-undang mengenai parpol dan pemilu untuk Pemilu 2014.

Pertama, pembatasan parpol masuk perlemen dengan ketentuan *parliamentary threshold* 2,5 persen berpengaruh positif terhadap peningkatan jumlah perempuan di DPR. Hal ini tidak saja ditunjukkan oleh tampilnya beberapa calon laki-laki dari beberapa parpol kalau saja tidak ada ketentuan *parliamentary threshold* 2,5 persen, tetapi juga oleh rendahnya persentase calon perempuan terpilih pada pemilu DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota yang tidak menggunakan ketentuan *parliamentary threshold*.

Kedua, besaran kursi dapil dalam dua kali pemilu belum memiliki pengaruh yang konsisten terhadap keterpilihan calon perempuan. Meskipun demikian, Pemilu 2009 yang menunjukkan peningkatan calon perempuan terpilih pada dapil berkursi kecil, menjadikan tesis bahwa "peluang calon perempuan rendah di dapil berkursi kecil," bisa diabaikan. Pengaruh parpol besar yang meraih hampir semua kursi di dapil berkursi kecil, justru menyebabkan calon perempuan terpilih.

Ketiga, hampir 90 persen calon perempuan terpilih di DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota berasal dari nomor urut 1, 2, dan 3 dalam daftar calon. Artinya, meskipun Pemilu 2009 menggunakan formula calon terpilih

ditetapkan berdasar suara terbanyak, namun nomor urut tetap merupakan faktor penting bagi keterpilihan perempuan. Apalagi dalam Pemilu 2009 pemilih tidak hanya diperkenankan memilih nama calon saja, tetapi juga diperbolehkan memilih tanda gambar parpol saja.

BAB 6 **Rekomendasi**

Setelah mempelajari perkembangan penerapan kebijakan afirmasi dalam bentuk kuota 30 persen keterwakilan perempuan pada Pemilu 2004 dan Pemilu 2009, serta mengevaluasi hasil kedua pemilu tersebut terhadap keterpilihan calon perempuan, berikut ini adalah beberapa rekomendasi untuk meningkatkan jumlah perempuan di parlemen melalui pengaturan parpol dan pemilu untuk Pemilu 2014.

Pertama, pembatasan parpol peserta pemilu perlu dilakukan agar perolehan suara dan kursi lebih terkonsentrasi ke beberapa parpol. Jika perolehan kursi terkonsentrasi ke sedikit parpol, calon perempuan di parpol tersebut berpeluang besar menjadi calon terpilih.

Kedua, pembatasan parpol masuk parlemen melalui ketentuan *parliamentary threshold* 2,5 persen tidak hanya diberlakukan terhadap pemilu anggota DPR, tetapi juga pemilu anggota DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota. Dengan mekanisme ini maka perolehan kursi akan terkonsentrasi ke beberapa parpol. Jika hal itu terjadi, dampaknya adalah membesarnya peluang calon perempuan terpilih.

Ketiga, hasil pemilu terakhir menunjukkan pada dapil berkursi kecil (3-5 kursi) persentase calon perempuan terpilih semakin besar. Hal ini menunjukkan bahwa tesis “semakin kecil jumlah kursi di dapil semakin rendah peluang calon perempuan terpilih” tidak terbukti. Sebaliknya hal itu membenarkan tesis lain bahwa “semakin kecil jumlah kursi di dapil, perolehan kursi semakin terkonsentrasi ke satu-dua parpol; dan jika parpol meraih kursi lebih dari satu, peluang calon perempuan terpilih jadi besar”. Oleh karena itu, jumlah kursi di dapil perlu diperkecil menjadi 2-6 kursi, baik untuk pemilu anggota DPR, DPRD Provinsi, maupun DPRD Kabupaten/Kota. Mengecilnya jumlah kursi juga akan semakin menyempitkan wilayah dapil, hal mana akan memudahkan calon-calon perempuan untuk berkampanye.

Keempat, hampir semua calon perempuan terpilih di DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota memiliki nomor urut kecil: 1, 2, atau 3. Itu artinya, dalam sistem proporsional daftar terbuka pun, nomor urut masih berperan penting bagi keterpilihan calon perempuan. Oleh karena itu, yang harus dilakukan

adalah: (1) ketentuan kuota 30 persen keterwakilan dalam daftar calon perlu dipertegas sehingga parpol yang tidak memenuhi kuota di satu dapil tidak bisa ikut pemilu di dapil tersebut; (2) ketentuan daftar calon yang memuat “sedikitnya satu calon perempuan dalam setiap tiga nama calon” atau “1 in 3” diubah menjadi “daftar calon disusun secara selang-seling berdasar jenis kelamin” atau daftar zigzag atau *zipper*.

Kelima, untuk memudahkan akses perempuan masuk ke dalam daftar calon, dalam undang-undang parpol yang mengatur rekrutmen politik perlu diatur bahwa “dalam mengajukan calon-calon pejabat publik, parpol menyertakan sedikitnya 30 persen perempuan”. Ketentuan menyertakan 30 persen keterwakilan perempuan tidak hanya terdapat pada “pengurus DPP parpol”, tetapi lebih khusus pada “pengurus harian DPP parpol” karena pengambilan keputusan penting sesungguhnya terdapat dalam pengurus harian, bukan pada pengurus DPP.

Keenam, data hasil Pemilu 2009 tidak bisa menunjukkan bahwa metode pemberian suara “memilih parpol saja” atau “memilih calon saja” menguntungkan perempuan. Namun berdasarkan pemilu DPD di mana memilih “memilih calon saja” hasilnya calon perempuan terpilihnya mencapai 32 persen (sementara DPR hanya 18 persen), besar kemungkinan apabila metode pemberian suara dalam pemilu DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota “memilih calon saja” akan menguntungkan calon perempuan. Hal ini terjadi karena perempuan dapat memaksimalkan kampanyenya, termasuk memaksimalkan pengenalan foto diri kepada pemilih. Bagaimanapun bagi sebagian besar orang, jika tidak mengenali betul para calon, foto perempuan lebih menarik dibandingkan dengan foto laki-laki.

Ketujuh, formula perolehan kursi yang dihitung berdasarkan kuota suara satu kursi (atau bilangan pembagi pemilihan, BPP), menyertakan parpol yang tidak memiliki suara sebesar BPP untuk meraih kursi, menyebabkan perolehan kursi tersebar ke banyak parpol. Oleh karena itu, sebaiknya kursi hanya diperebutkan oleh parpol yang memenuhi BPP, kecuali jika tidak ada parpol yang memenuhi BPP, kursi dibagi berdasarkan perolehan suara terbanyak berurutan. Alternatif lain, formula perolehan kursi bisa dihitung dengan menggunakan metode divisor varian d’Hondt. Dalam hal ini, untuk menghitung perolehan kursi parpol, perolehan suara parpol dibagi dengan bilangan 1, 2, 3, 4, dan seterusnya; dan hasil yang tertinggi dikonversi menjadi kursi. Sekali lagi, jika perolehan kursi terkonsentrasi ke beberapa parpol, peluang calon perempuan terpilih menjadi lebih besar.

Daftar Pustaka

- Blackburn, Susan, *Women and the State in Modern Indonesia*, Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
- Dahl, Robert A, (terj.) *Demokrasi dan Para Pengritiknya*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1992.
- Karl, Marle, *Women and Empowerment: Partisipation and Decision Making*, London & New Jersey: Zed Book Ltd, 1995.
- Lijphart, Arend, *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, New Haven and London: Yale University Press, 1984.
- Matland, Richard, "Meningkatkan Partisipasi Politik Perempuan: Rekrutmen Legislatif dan Sistem Pemilihan," dalam Julie Ballington (ed), (terj.), *Perempuan di Parlemen: Bukan Sekadar Jumlah*, Jakarta: International IDEA, 200.
- Norris, Pippa, *Electoral Engineering*, Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
- Pateman, Carole, *The Sexual Contract*, Cambridge: Polity Press, 1988.
- Phillips, Anne, *The Politics of Presence: The Political Representation of Gender, Ethnicity, and Race*, Oxford: Oxford University Press, 1998.
- Pitkin, Hannah, *The Concept of Representation*, Berkeley: University of California Press, 1967.
- Rey, Douglas W, *The Political Consequences of Electoral Laws*, New Haven and London: Yale University Press, 1967.
- Reynolds, Andrew dan Ben Reilly dkk, (terj.), *Sistem Pemilu*, Jakarta: International IDEA, 2002.
- Shedova, Nadezha, "Kendala-kendala terhadap Partisipasi Perempuan dalam Parlemen," dalam Julie Balington (ed), (terj.), *Perempuan di Parlemen: Bukan Sekadar Jumlah*, Jakarta: International IDEA, 2002.

Wardani, Sri Budi Eko dkk, *Naskah Rekomendasi Kebijakan: Representasi Perempuan dalam Regulasi Partai Politik dan Pemilihan Umum*, Jakarta: Pusat Kajian Politik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Indonesia, 2010 (tidak diterbitkan).

Lampiran 1:

**Daftar Isian Masalah UU No. 10/2008 Terkait dengan
Peningkatan Keterwakilan Perempuan di Parlemen**

NO.	ISU	PASAL	BUNYI KETENTUAN	PERMASALAHAN	SOLUSI	KETENTUAN BARU
01.	Partai Politik Peserta Pemilu	Pasal 8 ayat (1) dan ayat (2)	(1) Partai politik dapat menjadi peserta pemilu setelah memenuhi persyaratan: a. berstatus badan hukum sesuai dengan Undang-undang tentang Partai Politik; b. memiliki kepengurusan di 2/3 (dua pertiga) jumlah provinsi; c. memiliki kepengurusan di 2/3 (dua pertiga) jumlah kabupaten/ kota di provinsi yang bersangkutan; d. menyatakan sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh per seratus) keterwakilan perempuan pada kepengurusan partai politik tingkat pusat; e. memiliki anggota sekurang-kurangnya	1. Tidak efektif membatasi jumlah partai politik peserta pemilu, karena partai lama yang terbukti tidak mampu meraih suara signifikan bisa menjadi peserta pemilu berikutnya, sementara partai baru bisa dengan mudah memenuhi syarat-syarat formal tersebut. Padahal semakin banyak partai politik peserta pemilu semakin kecil peluang perempuan untuk menjadi calon terpilih. 2. Ketentuan partai menyatakan sekurang-kurangnya 30% keterwakilan perempuan pada kepengurusan partai politik tingkat pusat; e. memiliki anggota sekurang-kurangnya	1. Persyaratan untuk bisa menjadi partai politik peserta pemilu harus dibikin berjenjang, sehingga partai politik dipaksa membangun basis keanggotaan partai pada tingkat bawah. 2. Partai politik baru tidak bisa mengikuti pemilu nasional (memilih anggota DPR) dan pemilu provinsi (memilih anggota DPRD provinsi), tetapi harus memulai dari menjadi peserta pemilu kabupaten/kota (memilih anggota DPRD kabupaten/kota). 3. Partai politik yang memiliki kursi di 2/3 DPRD kabupaten/kota, bisa mengikuti pemilu provinsi (memilih anggota DPRD provinsi)	1. Peserta pemilu untuk memilih anggota DPR adalah partai politik yang memiliki kursi di DPR dan partai politik yang memiliki kursi DPRD provinsi sedikitnya di 2/3 DPRD provinsi. 2. Peserta pemilu untuk memilih anggota DPRD provinsi adalah partai politik yang memiliki kursi di DPRD provinsi dan partai politik yang memiliki kursi DPRD kabupaten/kota sedikitnya di 2/3 DPRD kabupaten/kota. 3. Peserta pemilu untuk memilih anggota DPRD kabupaten/kota adalah partai politik yang memiliki kursi di DPRD kabupaten/kota dan partai politik baru yang memiliki kepengurusan

NO.	ISU	PASAL	BUNYI KETENTUAN	PERMASALAHAN	SOLUSI	KETENTUAN BARU
			1.000 (seribu) orang atau 1/1.000 (satu perseribu) dari jumlah penduduk pada setiap kepengurusan partai politik sebagaimana dimaksud pada huruf b dan huruf c yang dibuktikan dengan kepemilikan kartu tanda anggota; f. mempunyai kantor tetap untuk kepengurusan sebagaimana pada huruf b dan huruf c; dan g. mengajukan nama dan tanda gambar partai politik ke KPU. (2) Partai Politik Peserta Pemilu sebelumnya dapat menjadi Peserta Pemilu pada Pemilu berikutnya.	hukum bagi pelanggaran.	4. Selain partai politik yang memiliki kursi di DPR, partai politik yang memiliki kursi di 2/3 DPRD provinsi, bisa mengikuti pemilu nasional (memilih anggota DPR). 5. Partai politik memiliki 30% perempuan dalam kepengurusan partai politik setiap jenjang (kabupaten/kota, provinsi, nasional) pemilu yang berikutnya.	sedikitnya di 2/3 kecamatan. 4. Partai politik peserta pemilu harus memiliki sedikitnya 30% perempuan dalam kepengurusan di setiap jenjang pemilu yang berikutnya.
02.	Partai Politik Masuk Parlemen	Pasal 202 ayat (1) dan (2)	(1) Partai Politik Peserta Pemilu harus memenuhi ambang batas suara sekurang-kurangnya 2,5% (dua koma lima perseratus) dari jumlah suara sah secara nasional untuk diikutikan dalam penentuan perolehan	Pembatasan partai politik biasa masuk DPR dengan raihan sedikitnya 2,5% suara nasional, cukup efektif membatasi jumlah partai politik di DPR. Karena ketentuan ini tidak berlaku di DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota, sehingga jumlah partai politik di	Ketentuan ambang batas untuk mendapatkan kursi di DPR sedikitnya 2,5% suara nasional, juga diberlakukan untuk pemilihan anggota DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota.	(1) Partai Politik Peserta Pemilu harus memenuhi ambang batas suara sekurang-kurangnya 2,5% (dua koma lima perseratus) dari jumlah suara sah secara nasional untuk diikutikan dalam penentuan perolehan

NO.	ISU	PASAL	BUNYI KETENTUAN	PERMASALAHAN	SOLUSI	KETENTUAN BARU
			kursi DPR. (2) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak berlaku dalam penentuan perolehan kursi DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota.	DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota sangat banyak. Padahal semakin banyak partai politik di DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota, maka semakin kecil peluang perempuung untuk menjadi anggota DPRD provinsi atau DPRD kabupaten/kota terpilih.		kursi DPR. (3) Partai Politik Peserta Pemilu harus memenuhi ambang batas suara sekurang-kurangnya 2,5% (dua koma lima perseratus) dari jumlahsuara sah provinsi untuk diikutikan dalam penentuan perolehan kursi DPRD provinsi. (4) Partai Politik Peserta Pemilu harus memenuhi ambang batas suara sekurang-kurangnya 2,5% (dua koma lima perseratus) dari jumlahsuara sah kabupaten/kota untuk diikutikan dalam penentuan perolehan kursi DPRD kabupaten/kota.
03.	Penetapan Daerah Pemilihan	Pasal 22 ayat (1) dan (2)	(1) Daerah pemilihan anggota DPR adalah provinsi atau bagian provinsi (2) Jumlah kursi setiap daerah pemilihan anggota DPR paling sedikit 3 (tiga) kursi dan paling banyak 10 (sepuluh) kursi.	Penurunan jumlah kursi daerah pemilihan DPR dari 3-12 kursi pada Pemilu 2004 menjadi 3-10 kursi pada Pemilu 2009, ternyata tidak mengurangi secara signifikan jumlah partai politik yang masuk DPR, sehingga gagasan untuk menyederhanakan partai di	Perkecil jumlah kursi di daerah pemilihan, baik untuk pemilihan anggota DPR, DPRD provinsi, maupun DPRD kabupaten/kota, agar mampu mengurangi jumlah partai yang masuk parlemen secara signifikan. Dengan	(1) Daerah pemilihan anggota DPR adalah provinsi atau bagian provinsi (2) Jumlah kursi setiap daerah pemilihan anggota DPR paling sedikit 2 (dua) kursi dan paling banyak 6 (enam) kursi.

Meningkatkan Keterwakilan Perempuan

No.	Isu	Pasal	Bunyi Ketentuan	Permasalahan	Solusi	Ketentuan Baru
		Pasal 24 ayat (1) dan (2) Pasal 27 ayat (1) dan (2)	(1) Daerah pemilihan anggota DPRD provinsi adalah kabupaten/kota atau gabungan kabupaten/kota . (2) Jumlah kursi setiap daerah pemilihan anggota DPRD provinsi ditetapkan sama dengan pemilu sebelumnya (Catatan: pemilu sebelumnya adalah 3-12 kursi) (1) Daerah pemilihan anggota DPRD kabupaten/kota adalah kecamatan atau gabungan kecamatan . (2) Jumlah kursi setiap daerah pemilihan anggota DPRD kecamatan ditetapkan sama dengan pemilu sebelumnya (Catatan: pemilu sebelumnya adalah 3-12 kursi)	DPR, tidak berhasil dengan baik. Apalagi di DPRD kabupaten/kota, karena jumlah kursi di setiap daerah pemilihannya tetap, 3-12 kursi. Inilah yang menjadi latar penyebab, mengapa jumlah partai politik di DPR, lebih-lebih di DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota, jumlah partai politik masih terlalu banyak. Padahal semakin banyak jumlah partai politik di DPR, DPRD provinsi maupun DPRD kabupaten/kota, maka semakin kecil buat para calon perempuan untuk bisa menjadi calon terpilih di ketiga lembaga legislatif tersebut.	mempertimbangkan prinsip kesetaraan suara dan usaha untuk meningkatkan hubungan calon terpilih dengan pemilihnya, maka sebaiknya jumlah kursi di setiap daerah pemilihan adalah 2-6 kursi.	(1) Daerah pemilihan anggota DPRD provinsi adalah kabupaten/kota atau gabungan kabupaten/kota atau bagian kursisetiap daerah pemilihan anggota DPRD provinsi paling sedikit 2 (dua) kursi dan paling banyak 6 (enam) kursi. (2) Jumlah kursisetiap daerah pemilihan anggota DPRD kabupaten/kota adalah kecamatan atau bagian kecamatan. Jumlah kursi setiap daerah pemilihan anggota DPRD kabupaten/kota paling sedikit 2 (dua) kursi dan paling banyak 6 (enam) kursi).
04.	Metode Pencalonan	Pasal 53	Daftar bakal calon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 52 memuat paling sedikit 30% (tiga puluh perseratus)	Ketentuan memuat paling sedikit 30% (tiga puluh perseratus) keterwakilan perempuan tidak disertai sanksi yang tegas bagi	Partai politik peserta pemilu yang tidak memuat 30% perempuan dalam daftar bakal calon pada setiap daerah pemilihan,	Daftar bakal calon memuat sedikitnya 30% (tiga puluh perseratus) keterwakilan perempuan.

NO.	ISU	PASAL	BUNYI KETENTUAN	PERMASALAHAN	SOLUSI	KETENTUAN BARU
		Pasal 55 ayat (1), (2) dan (3)	keterwakilan perempuan (1) Nama-nama calon dalam daftar bakal calon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 54 disusun berdasarkan nomor urut. (2) 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. (3) Daftar bakal calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disertai dengan pas foto diri terbaru.	partai politik peserta pemilu yang melanggarnya, sehingga ketentuan tersebut diabaikan oleh banyak partai politik. Ketentuan bahwa setiap tiga calon terdapat sedikitnya calon perempuan, sesungguhnya sejalan dengan formula calon terpilih yang ditetapkan berdasar BPP 30% dan nomor urut. Oleh karena formula tersebut sudah diubah oleh Mahkamah Konstitusi bahwa calon terpilih ditentukan berdasar suara terbanyak, maka susunan daftar calon "1 in 3" juga harus diubah, disesuaikan dengan formula suara terbanyak.	dinyatakan tidak berhak mengikuti pemilu di daerah pemilihan yang bersangkutan. Daftar bakal calon disusun secara selang seling antara calon laki-laki dan calon perempuan, atau calon perempuan dan calon laki-laki, sampai jumlah 30% calon perempuan habis.	Partai politik yang tidak memuat sedikitnya 30% (tiga puluh perseratus) keterwakilan perempuan di suatu daerah pemilihan, maka tidak disertakan dalam pemilu di daerah pemilihan yang bersangkutan. Daftar bakal calon disusun secara selang seling, laki-laki perempuan atau perempuan laki-laki, sampai nama sedikitnya 30% (tiga puluh perseratus) perempuan habis.
05.	Metode Pemberian Suara	Pasal 143 ayat (1)	Surat suara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 142 ayat (1) huruf b untuk calon anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota memuat tanda gambar partai politik, nomor urut partai politik, nomor urut calon, dan nama calon tetap	Ketika masuk bilik suara, pemilih tidak mudah untuk mengenali calon-calon yang akan dipilihnya karena dalam daftar calon hanya terdapat nama dan nomor calon. Akibatnya pemilih cenderung asal pilih, dan hal ini sangat menguntungkan bagi	Selain terdapat gambar partai politik, nomor urut partai politik, nama calon dan nomor urut calon, dalam surat suara juga terdapat foto calon. Hal ini diperlukan untuk memudahkan pemilih dalam mengenali calonnya sehingga mereka tidak salah	Surat suara untuk pemilihan anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota memuat tanda gambar partai politik, nomor urut partai politik, nomor urut calon, foto calon dan nama calon tetap partai politik untuk setiap daerah pemilihan.

NO.	ISU	PASAL	BUNYI KETENTUAN	PERMASALAHAN	SOLUSI	KETENTUAN BARU
			partai politik untuk setiap daerah pemilihan. Suara untuk Pemilu anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota dinyatakan sah apabila: a. surat suara ditandatangani oleh Ketua KPPS; dan b. pemberian tanda satu kali pada kolom nama partai calon anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota.	calon yang populer namanya. Pemilih diberi pilihan terlalu banyak untuk memberikan suaranya, sehingga hal ini justru membingungkan pemilih. Sejalan dengan putusan Mahkamah Konstitusi bahwa calon terpilih ditetapkan berdasarkan suara terbanyak, maka dalam memberikan suara pemilih sebaiknya hanya memberikan pilihan pada calon.	pilih dalam memberikan suara. Pemilih cukup memilih nomor urut calon atau foto calon atau nama calon. Karena nomor urut calon, foto calon dan nama calon itu terdapat dalam daftar partai politik, maka ketika memilih nomor urut calon, atau foto calon dan nama calon, maka hal itu juga berarti sudah memilih partai politik.	Nomor urut calon, foto calon dan nama calon disusun dalam kolom partai politik dan nomor urut partai politik. Suara untuk Pemilu anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota dinyatakan sah apabila: a. surat suara ditandatangani oleh Ketua KPPS; dan b. pemberian tanda satu kali pada kolom nomor calon atau foto calon atau nama calon anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota.
06.	Formula Perolehan Kursi	Pasal 205	(1) Penentuan perolehan jumlah kursi anggota DPR Partai Politik Peserta Pemilu didasarkan atas hasil penghitungan seluruh suara sah dari setiap Partai Politik Peserta Pemilu yang memenuhi ketentuan Pasal 202 di daerah pemilihan yang bersangkutan. (2) Dari hasil penghitungan seluruh	Formula perolehan kursi partai politik untuk pemilu anggota DPR memiliki banyak masalah dan cenderung melanggar prinsip pemilu demokratis sekaligus melanggar prinsip pemilu proporsional. Pertama, penarikan sisa kursi di daerah pemilihan untuk dibagi di provinsi, merupakan pelanggaran atas asas penggunaan daerah pemilihan. Sebagaimana diketahui,	Penghitungan perolehan kursi partai politik, baik untuk pemilihan DPR, DPRD provinsi maupun DPRD kabupaten/kota menggunakan metode divisor varian Webster/St. Laue yang memiliki bilangan pembagi 1, 3, 5, 7, dst. Meskipun menggunakan	(1) Penghitungan perolehan kursi partai politik untuk anggota DPR, DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota dilakukan dengan empat tahap. (2) Tahap pertama menentukan kuota perolehan kursi setiap partai politik, yang dilakukan dengan cara: membagi perolehan suara sah setiap partai politik dengan suara

NO.	ISU	PASAL	BUNYI KETENTUAN	PERMASALAHAN	SOLUSI	KETENTUAN BARU
			suara sah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan angka BPP DPR. (3) Setelah ditetapkan angka BPP DPR dilakukan penghitungan perolehan kursi tahap pertama dengan membagi jumlah suara sah yang diperoleh suatu Partai Politik Peserta Pemilu di suatu daerah pemilihan dengan BPP DPR. (4) Dalam hal masih terdapat sisa kursi dilakukan penghitungan perolehan kursi tahap kedua dengan cara membagikan jumlah sisa kursi yang belum terbagi kepada Partai Politik Peserta Pemilu yang memperoleh suara sekurang-kurangnya 50% (lima puluh perseratus) dari BPP DPR. (5) Dalam hal masih terdapat sisa kursi setelah dilakukan	pembentukan daerah pemilihan dimaksudkan untuk meningkatkan hubungan pertanggungjawaban antara pemilih dengan calon terpilih. Dengan sisa kursi ditarik ke provinsi, maka calon terpilihnya tidak lagi mempunyai ikatan dengan pemilih di daerah pemilihan. Akibatnya tujuan pembentukan daerah pemilihan dinegasikan. Kedua, penarikan sisa kursi daerah pemilihan ke provinsi, menyebabkan tidak terdeteksinya proporsionalitas perolehan kursi partai politik: mau dihitung di tingkat nasional tidak bisa karena basis pemilihan di tingkat daerah pemilihan, mau dihitung di tingkat provinsi juga tidak bisa karena basis pemilihan di daerah pemilihan, tetapi mau dihitung di daerah pemilihan juga tidak bisa karena ada sisa kursi yang ditarik ke provinsi. Ketiga, dalam teknik pelaksanaan penghitungan, penarikan sisa kursi daerah pemilihan untuk dihitung di	metode divisor varian Webster/St/Lague, namun dalam proses penghitungan suara tetap dicantumkan kuota perolehan kursi masing-masing partai politik dengan cara: membagi perolehan suara sah setiap partai dengan suara sah seluruh daerah pemilihan, lalu dibagi dengan jumlah kursi di daerah pemilihan yang bersangkutan.	sah daerah pemilihan dan dikalikan dengan jumlah kursi daerah pemilihan yang bersangkutan. (3) Tahap kedua membagi perolehan suara sah partai politik dengan bilangan pembagi 1, 3, 5, 7 ... dst sampai habis. (4) Tahap ketiga mengurutkan angka terbesar hasil bagi yang dimiliki partai politik sampai urutan tersebut sama dengan jumlah kursi di daerah pemilihan. Angka terbesar pertama, menunjukkan kursi pertama, angka terbesar kedua menunjukkan kursi ketiga dst. (5) Tahap keempat, menempatkan urutan angka terbesar dan urutan perolehan kursi sesuai dengan partai masing-masing sebagaimana telah dihitung pada tahap pertama.
		Pasal 206				
		Pasal 207				
		Pasal 208				
		Pasal 209				

NO.	ISU	PASAL	BUNYI KETENTUAN	PERMASALAHAN	SOLUSI	KETENTUAN BARU
		Pasal 210	penghitungan tahap kedua, maka dilakukan penghitungan perolehan kursi tahap ketiga dengan cara seluruh sisa suara Partai Politik Peserta Pemilu dikumpulkan di provinsi untuk menentukan BPP DPR yang baru di provinsi yang bersangkutan.	provinsi menimbulkan banyak komplikasi karena begitu banyak varian yang harus diperhitungkan, sementara kemampuan undang-undang untuk menerjemahkan berbagai macam varian itu ke dalam undang-undang justru menimbulkan multitafsir.		(6) Partai yang mendapatkan urutan angka terbesar dan urutan perolehan kursi, berarti mendapatkan kursi yang tersebut.
		Pasal 111	(6) BPP DPR yang baru di provinsi yang bersangkutan sebagaimana dimaksud pada ayat (5) ditetapkan dengan membagi jumlah sisa suara sah seluruh Partai Politik Peserta Pemilu dengan jumlah sisa kursi.	Keempat, tafsir KPU, MA dan MK terhadap ketentuan perolehan kursi partai politik yang ditarik ke provinsi, ternyata berbeda-beda sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum. Meskipun MK menganggap putusan yang harus diikuti, namun putusan MK sendiri masih menimbulkan tanda tanya besar jika ditinjau dari prinsip keadilan dan kepastian hukum.		
		Pasal 212	(7) Penetapan perolehan kursi Partai Politik Peserta Pemilu sebagaimana dimaksud pada ayat (5) dilakukan dengan cara memberikan kursi kepada partai politik yang mencapai BPP DPR yang baru di provinsi yang bersangkutan.	Selain itu, secara umum formula perolehan kursi yang menggunakan metode kuota atau BPP, sering menimbulkan masalah karena adanya berbagai kejanggalan atau paradoks, sehingga metode		

NO.	ISU	PASAL	BUNYI KETENTUAN	PERMASALAHAN	SOLUSI	KETENTUAN BARU
			Dalam hal masih terdapat sisa kursi yang belum terbagi dengan BPP DPR yang baru sebagaimana dimaksud dalam Pasal 205, Penetapan perolehan kursi Partai Politik Peserta Pemilu dilakukan dengan cara membagikan sisa kursi kepada Partai Politik Peserta Pemilu di provinsi satu demi satu berturut-turut sampai semua sisa kursi habis terbagi berdasarkan sisa suara terbanyak. Dalam hal masih terdapat sisa kursi yang belum terbagi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 206 dan sisa suara Partai Politik Peserta Pemilu sudah terkonversi menjadi kursi, maka kursi diberikan kepada partai politik yang memiliki akumulasi perolehan suara terbanyak secara berturut-turut di provinsi yang bersangkutan. Penetapan perolehan kursi Partai Politik Peserta	ini menyebabkan terjadinya ketidakadilan pembagian kursi. Oleh karena itu metode kuota sudah ditinggalkan oleh banyak negara, dan sebagai penggantinya adalah metode divisor. Metode divisor dipakai di banyak negara, dengan tiga alasan: pertama, secara empiris hasilnya lebih adil karena terbukti tidak berat sebelah, baik kepada partai yang perolehan suaranya sedikit ataupun banyak; kedua, berdasarkan pembuktian empirik, hasilnya mendekati kuota seharusnya, karena tidak ada satu pun metode yang <i>stay with the quota</i>, kecuali jika mau menerima <i>paradox</i> perhitungan dan; ketiga, mampu menghindarkan berbagai paradoks. Praktek penggunaan metode divisor juga berlangsung sekali, dan selesai dalam satu tahapan penghitungan. Terdapat beberapa varian metode divisor, yaitu		

NO.	ISU	PASAL	BUNYI KETENTUAN	PERMASALAHAN	SOLUSI	KETENTUAN BARU
			Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 205 ayat (7) dan Pasal 206 dialokasikan bagi daerah pemilihan yang masih memiliki sisa kursi. Dalam hal daerah pemilihan adalah provinsi maka penghitungan sisa suara dilakukan habis di daerah pemilihan tersebut. Ketentuan lebih lanjut penetapan perolehan kursi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 205, Pasal 206, Pasal 207, Pasal 208, dan Pasal 209 diatur dalam peraturan KPU (1) Perolehan kursi Partai Politik Peserta Pemilu untuk anggota DPRD provinsi ditetapkan dengan cara membagi jumlah perolehan suara sah yang telah ditetapkan oleh KPU provinsi dengan angka BPP DPRD di daerah pemilihan masing-masing. (2) BPP DPRD	pertama, metode varian d'Hont yang memiliki bilangan pembagi 1, 2, 3, ... dst; kedua, metode varian Webster/St. Lague yang memiliki bilangan pembagi 1, 3, 5, ... dst; dan ketiga metode varian Skandinavia yang memiliki bilangan pembagi 1, 4, 3, 5, ... dst. Varian pertama cenderung menguntungkan partai memperoleh suara besar, varian ketiga cenderung menguntungkan partai memperoleh suara sedang/kecil, sedang varian kedua cukup adil, tidak menguntungkan peraih suara besar dan juga tidak menguntungkan peraih suara kecil. Oleh karena itu metode divisor varian Webster/St. Lague lebih tepat digunakan karena lebih netral dan lebih adil.		

NO.	ISU	PASAL	BUNYI KETENTUAN	PERMASALAHAN	SOLUSI	KETENTUAN BARU
			sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan cara membagi jumlah perolehan suara sah Partai Politik Peserta Pemilu untuk anggota DPRD provinsi dengan jumlah kursi anggota DPRD provinsi di daerah pemilihan masing-masing. (3) Dalam hal masih terdapat sisa kursi setelah dialokasikan berdasarkan BPP DPRD, maka perolehan kursi Partai Politik Peserta Pemilu dilakukan dengan cara membagikan sisa kursi berdasarkan sisa suara terbanyak satu persatu sampai habis. (1) Perolehan kursi Partai Politik Peserta Pemilu untuk anggota DPRD kabupaten/kota ditetapkan dengan cara membagi jumlah perolehan suara sah yang telah ditetapkan oleh KPU kabupaten/kota			

NO.	ISU	PASAL	BUNYI KETENTUAN	PERMASALAHAN	SOLUSI	KETENTUAN BARU
			dengan angka BPP DPRD di daerah pemilihan masing-masing. (2) BPP DPRD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan cara membagi jumlah perolehan suara sah Partai Politik Peserta Pemilu untuk pemilihan anggota DPRD kabupaten/kota dengan jumlah kursi anggota DPRD kabupaten/kota di daerah pemilihan masing-masing. (3) Dalam hal masih terdapat sisa kursi setelah dialokasikan berdasarkan BPP DPRD, maka perolehan kursi partai politik peserta pemilu dilakukan dengan cara membagikan sisa kursi berdasarkan sisa suara terbanyak satu persatu sampai habis.			
07.	Formula Calon Terpilih	Pasal 214	Penetapan calon terpilih anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD kabupaten/kota dari Partai	Formula calon terpilih berdasarkan BPP 30% dan nomor urut ini telah dibatalkan oleh Mahkamah	Formula calon terpilih berdasarkan suara terbanyak pluralitas. Artinya calon yang mendapatkan	Penetapan calon terpilih anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD kabupaten/kota dari Partai Politik Peserta

NO.	ISU	PASAL	BUNYI KETENTUAN	PERMASALAHAN	SOLUSI	KETENTUAN BARU
			Politik Peserta Pemilu didasarkan pada perolehan kursi Partai Politik Peserta Pemilu di suatu daerah pemilihan, dengan ketentuan: a. calon terpilih anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota ditetapkan berdasarkan calon yang memperoleh suara terbanyak di antara calon-calon lain dalam satu partai, tanpa memperhatikan perbedaan atau selisih perolehan suara dengan calon-calon lain; b. memperoleh dua atau lebih kursi, maka kursi tersebut diberikan kepada calon yang memperoleh suara terbanyak urutannya; c. dalam hal terdapat dua calon atau lebih yang memperoleh suara terbanyak yang sama, maka penentuan calon terpilih diberikan kepada calon yang memiliki nomor urut lebih kecil.	Konstitus dan diganti dengan formula calon terpilih berdasar suara terbanyak. Meskipun demikian Putusan Mahkamah Konstitusi masih menimbulkan multitafsir karena putusan itu tidak membedakan suara terbanyak mayoritas atau suara terbanyak pluralitas.	suara terbanyak ditetapkan menjadi calon terpilih tanpa memperhatikan perbedaan atau selisih suara yang diperoleh calon lain.	Pemilu didasarkan pada perolehan kursi Partai Politik Peserta Pemilu di suatu daerah pemilihan, dengan ketentuan: a. calon terpilih anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota ditetapkan berdasarkan calon yang memperoleh suara terbanyak di antara calon-calon lain dalam satu partai, tanpa memperhatikan perbedaan atau selisih perolehan suara dengan calon-calon lain; b. dalam hal partai politik memperoleh dua atau lebih kursi, maka kursi tersebut diberikan kepada calon yang memperoleh suara terbanyak urutannya; c. dalam hal terdapat dua calon atau lebih yang memperoleh suara terbanyak yang sama, maka penentuan calon terpilih diberikan kepada calon yang memiliki nomor urut lebih kecil.

NO.	ISU	PASAL	BUNYI KETENTUAN	PERMASALAHAN	SOLUSI	KETENTUAN BARU
			lebih kecil di antara calon yang memenuhi ketentuan sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh perseratus) dari BPP, kecuali bagi calon yang memperoleh suara 100% (seratus perseratus) dari BPP; d. dalam hal calon yang memenuhi ketentuan huruf a jumlahnya kurang dari jumlah kursi yang diperoleh partai politik peserta pemilu, maka kursi yang belum terbagi diberikan kepada calon berdasarkan nomor urut; e. dalam hal tidak ada calon yang memperoleh suara sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh perseratus) dari BPP, maka calon terpilih ditetapkan berdasarkan nomor urut.			

Lampiran 2:

**Draf RUU Perubahan Undang-undang Nomor 10 tahun 2008
tentangn Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD**

NO.	ISU/BAB/BAGIAN	PASAL	KETENTUN	CATATAN
01.	Peserta Pemilu		5. Peserta pemilu untuk memilih anggota DPR adalah partai politik yang memiliki kursi di DPR dan partai politik yang memiliki kursi DPRD provinsi sedikitnya di 2/3 DPRD provinsi . 6. Peserta pemilu untuk memilih anggota DPRD provinsi adalah partai politik yang memiliki kursi di DPRD provinsi dan partai politik yang memiliki kursi DPRD kabupaten/kota sedikitnya di 2/3 DPRD kabupaten/kota. 7. Peserta pemilu untuk memilih anggota DPRD kabupaten/kota adalah partai politik yang memiliki kursi di DPRD kabupaten/kota dan partai politik baru yang memiliki kepengurusan sedikitnya di 2/3 kecamatan. 8. Partai politik peserta pemilu harus memiliki sedikitnya 30% perempuan dalam kepengurusan di setiap jenjang pemilu yang dilakukannya.	
02.	Partai Politik Masuk Parlemen		(2) Partai Politik Peserta Pemilu harus memenuhi ambang batas suara sekurang-kurangnya 2,5% (dua koma lima perseratus) dari jumlah suara sah secara nasional untuk diikutikan dalam penentuan perolehan kursi DPR. (3) Partai Politik Peserta Pemilu harus memenuhi ambang batas suara sekurang-kurangnya 2,5% (dua koma lima perseratus) dari jumlahsuara sah provinsi untuk diikutikan dalam penentuan perolehan kursi DPRD provinsi. (4) Partai Politik Peserta Pemilu harus memenuhi ambang batas suara sekurang-kurangnya 2,5% (dua koma lima perseratus) dari jumlahsuara sah kabupaten/kota untuk diikutikan dalam penentuan perolehan kursi DPRD kabupaten/kota.	

NO.	ISU/BAB/BAGIAN	PASAL	KETENTUAN	CATATAN
03.	Daerah Pemilihan		(3) Daerah pemilihan anggota DPR adalah provinsi atau bagian provinsi (4) Jumlah kursi setiap daerah pemilihan anggota DPR paling sedikit 2 (dua) kursi dan paling banyak 6 (enam) kursi. (3) Daerah pemilihan anggota DPRD provinsi adalah kabupaten/kota atau gabungan kabupaten/kota atau bagian kabupaten/kota. (4) Jumlah kursisetiap daerah pemilihan anggota DPRD provinsi paling sedikit 2 (dua) kursi dan paling banyak 6 (enam) kursi. (3) Daerah pemilihan anggota DPRD kabupaten/kota adalah kecamatan atau gabungan kecamatan atau bagian kecamatan. (4) Jumlah kursi setiap daerah pemilihan anggota DPRD kabupaten/kota paling sedikit 2 (dua) kursi dan paling banyak 6 (enam) kursi). Daftar bakalan calon memuat sedikitnya 30% (tiga puluh perseratus) keterwakilan perempuan. Partai politik yang tidak memuat sedikitnya 30% (tiga puluh perseratus) keterwakilan perempuan di suatu daerah pemilihan, maka tidak disertakan dalam pemilu di daerah pemilihan yang bersangkutan. Daftar bakal calon disusun secara selang seling, laki-laki perempuan atau perempuan laki-laki, sampai nama sedikitnya 30% (tiga puluh perseratus) perempuan habis	
04.	Pencalonan Anggota DPR dan DPRD		Surat suara untuk pemilihan anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota memuat tanda gambar partai politik, nomor urut partai politik, nomor urut calon, foto calon dan nama calon tetap partai politik untuk setiap daerah pemilihan. Nomor urut calon, foto calon dan nama calon disusun dalam kolom partai politik dan nomor urut partai politik. Suara untuk Pemilu anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota dinyatakan sah apabila: a. surat suara ditandatangani oleh Ketua KPPS; dan b. pemberian tanda satu kali pada kolom nomor calon atau foto calon ataupun calon calon anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota.	
05.	Pemberian Suara			
06.	Penghitungan		(7) Penghitungan perolehan kursi partai politik untuk anggota DPR, DPRD provinsi	

NO.	ISU/BAB/BAGIAN	PASAL	KETENTUAN	CATATAN
	Perolehan Kursi		dan DPRD kabupaten/kota dilakukan dengan empat tahap. (8) Tahap pertama menentukan kuota perolehan kursi setiap partai politik, yang dilakukan dengan cara: membagi perolehan suara sah setiap partai politik dengan suara sah daerah pemilihan dan dikalikan dengan jumlah kursi daerah pemilihan yang bersangkutan. (9) Tahap kedua membagi perolehan suara sah partai politik dengan bilangan pembagi 1, 3, 5, 7... dst sampai habis. (10) Tahap ketiga mengurutkan angka terbesar hasil bagi yang dimiliki partai politik sampai urutan tersebut sama dengan jumlah kursi di daerah pemilihan. Angka terbesar pertama, menunjukkan kursi pertama, angka terbesar kedua menunjukkan kursi kedua, angka terbesar ketiga menunjukkan kursi ketiga dst. (11) Tahap keempat, menempatkan urutan angka terbesar dan urutan perolehan kursi sesuai dengan partai masing-masing sebagaimana telah dihitung pada tahap pertama. (12) Partai yang mendapatkan urutan angka terbesar dan urutan perolehan kursi, berarti mendapatkan kursi yang tersebut.	
07.	Penetapan Calon Terpilih		Penetapan calon terpilih anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD kabupaten/kota dari Partai Politik Peserta Pemilu didasarkan pada perolehan kursi Partai Politik Peserta Pemilu di suatu daerah pemilihan, dengan ketentuan: a. calon terpilih anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota ditetapkan berdasarkan calon yang memperoleh suara terbanyak di antara calon-calon lain dalam satu partai, tanpa memperhatikan perbedaan atau selisih perolehan suara dengan calon-calon lain; b. dalam hal partai politik memperoleh dua atau lebih kursi, maka kursi tersebut diberikan kepada calon yang memperoleh suara terbanyak urutan kedua dan berikutnya; c. dalam hal terdapat dua calon atau lebih yang memperoleh suara terbanyak yang sama, maka penentuan calon terpilih diberikan kepada calon yang memiliki nomor urut lebih kecil.	



the Royal Netherlands Embassy

Danish International
Development Agency



Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan

Jl. Wolter Monginsidi No. 3

Kebayoran Baru, Jakarta Selatan 12110

INDONESIA

Telp +62-21-7279-9566

Fax. +62-21-720-5260, +62-21-720-4916

<http://www.kemitraan.or.id>