



## **MENAKAR KONSTRUKSI PROPORSIONAL TERTUTUP DAN KEBIJAKAN AFIRMATIF PEREMPUAN DI PARLEMEN**

**Khulaifi Hamdani<sup>1</sup>, Khusnul Mar Iyah M<sup>2</sup>, Azkiya Nur Afiah Ramadhani<sup>3</sup>**

<sup>1</sup>Fakultas Hukum, Universitas Hasanuddin

<sup>2</sup>Fakultas Hukum, Universitas Hasanuddin

<sup>3</sup>Fakultas Hukum, Universitas Hasanuddin

E-mail Korespondensi: [hamdanik20b@student.unhas.ac.id](mailto:hamdanik20b@student.unhas.ac.id)

---

### **Abstract**

*This study aims to analyze the root causes that cause the purpose of the affirmative policy of women's fixed quotas as potential legislative candidates to never be achieved in elections as an effort to increase women's representation in parliament. By knowing the root causes affirmative policy to be ineffective, it is necessary to construct what kind of legal politics can be the answer to the lack of women joining parliament. Normative research methods are used to achieve the objectives of this study. Statutory, and conceptual approaches are the approaches used in this paper using primary, secondary, and non-legal legal materials obtained through literature studies. The holding of elections with the Open Proportional system became an election system that gave birth to many problems that caused the lack of women to advance in parliament. The free fight between legislative candidates, both fellow legislative candidates within the party and outside the party, which has implications for the conduct of black campaigns, the high cost of campaigning and the practice of money politics, has an influence on the low number of women advancing in parliament. The free fight between legislative candidates, both fellow legislative candidates within the party and outside the party, which has implications for the conduct of black campaigns, the high cost of campaigning and the practice of money politics, has an influence on the low number of women advancing in parliament. In addition, the open proportional method causes a low capacity and capability of legislative candidates who advance in parliament because the chosen candidates have electability without being accompanied by qualified capacities and capabilities. Elections with a Closed Proportional system are a step to overcome problems that occur in elections with an open proportional mechanism. The implementation of a closed proportional mechanism in the implementation of elections will be accompanied by a party education model that will produce legislative candidates with qualified capacities and capabilities. So that the application of affirmative policies in elections with a Closed Proportional mechanism, will be able to achieve legislative power with the true representation of the people.*

**Keywords:** *Affirmative Policy; Election; Open Proportional; Party Education; Proportionally closed.*

---

### **Abstrak**

*Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis akar permasalahan yang menyebabkan tujuan dari kebijakan afirmatif kuota tetap perempuan sebagai bakal calon legislatif tidak pernah tercapai dalam Pemilu sebagai upaya untuk meningkatkan keterwakilan perempuan di parlemen. Dengan mengetahui akar permasalahan yang menyebabkan kebijakan afirmatif tidak efektif, maka perlu untuk mengkonstruksikan politik hukum seperti apa yang dapat menjadi jawaban atas minimnya jumlah perempuan bergabung di parlemen. Metode penelitian normatif digunakan untuk*



mencapai tujuan dari penelitian ini. Pendekatan perundang-undangan, dan konseptual adalah pendekatan yang digunakan dalam tulisan ini dengan menggunakan bahan hukum primer, sekunder, dan bahan non hukum yang diperoleh melalui studi kepustakaan. Penyelenggaraan Pemilu dengan sistem Proporsional Terbuka menjadi sistem Pemilu yang melahirkan banyak permasalahan yang menyebabkan kurangnya perempuan maju di parlemen. Pertarungan bebas antar calon legislatif baik sesama calon legislatif di dalam partai maupun di luar partai yang berimplikasi dilakukannya *black campaign*, tingginya biaya kampanye dan praktik politik uang, memberikan pengaruh terhadap rendahnya perempuan maju di parlemen. Selain itu, dengan metode proporsional terbuka menyebabkan rendahnya kapasitas dan kapabilitas calon legislatif yang maju di parlemen sebab yang terpilih adalah calon memiliki elektabilitas tanpa dibarengi dengan kapasitas dan kapabilitas yang mumpuni. Pemilu dengan sistem Proporsional Tertutup menjadi langkah untuk mengatasi permasalahan yang terjadi dalam pemilu dengan mekanisme proporsional terbuka. Diterapkannya mekanisme proporsional tertutup dalam penyelenggaraan Pemilu akan dibarengi dengan model pendidikan partai yang akan melahirkan calon legislatif dengan kapasitas dan kapabilitas yang mumpuni. Sehingga penerapan kebijakan afirmatif pada Pemilu dengan mekanisme Proporsional Tertutup, akan mampu mencapai kekuasaan legislatif dengan sebenar-benarnya keterwakilan rakyat.

**Kata-Kata Kunci:** Kebijakan Afirmatif; Pemilu; Pendidikan Partai; Proporsional Terbuka; Proporsional Tertutup.

## 1. PENDAHULUAN

Perjalanan panjang sistem pemerintahan suatu negara, berangkat dari sistem Teokrasi kemudian berakhir menjadi Tirani, Aristokrasi berubah menjadi Oligarki, hingga akhirnya kekuasaan tertinggi dipegang oleh rakyat yang dikenal dengan Demokrasi.<sup>1</sup> Rentetan bentuk pemerintahan ini melahirkan adanya konsep kekuasaan yang diatur oleh hukum sehingga tidak terjadi pemerintahan yang sewenang-wenang. *Rechtsstaat* maupun *Rule of Law* yang digagas oleh Carl Friedrich maupun A.V. Dicey menggagas bahwa negara hukum harus dilakukan pembatasan dan pemisahan kekuasaan.<sup>2</sup>

Gagasan pemisahan kekuasaan digagas oleh John Locke yang dilanjutkan oleh muridnya de Montesquieu dalam karyanya *The Spirit of Law*. Montesquieu menggagas bahwa kekuasaan yang bersifat tunggal akan menciptakan *absolute power* yang menciptakan kesewenangan sehingga ia harus dipisah.<sup>3</sup> Ia membagi kekuasaan kedalam tiga bagian yakni eksekutif yang menjalankan fungsi pemerintahan, Legislatif dengan fungsi menciptakan peraturan, dan Yudikatif yang akan mengadili atas pelanggaran hukum.<sup>4</sup> Melirik kekuasaan legislatif, ia menjadi bentuk perwujudan demokrasi tidak

---

<sup>1</sup> Romi Librayanto, *Ilmu Negara Telaah Kepingan Sistematis G.Jellinek*, (Yogyakarta: Mirra Buana Media, 2022), 87-94.

<sup>2</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia, 2019),

<sup>3</sup> Montesquieu, *The Spirit of Law, Dasar-Dasar Ilmu Hukum dan Ilmu Politik*, (Bandung: Nusamedia, 2014), 62.

<sup>4</sup> *Ibid.*



langsung sebagai perwakilan rakyat dalam pemerintahan yang menjadi wujud bahwa rakyat merupakan pemegang kekuasaan tertinggi di dalam suatu negara.

Merujuk konsep kedaulatan rakyat untuk melindungi hak-hak warga negara, maka diperlukan instrumen pengaturan agar tercipta kejelasan dan kepastian atas hak-hak yang harus dipenuhi dan dilindungi. Hukum menjadi instrumen untuk melindungi hak tersebut dan mengatur secara jelas hubungan antara negara dengan warga negara, serta hubungan antar warga negara. Kedaulatan hukum adalah wujud jelas kedaulatan rakyat.<sup>5</sup>

Mewujudkan kedaulatan hukum dalam bingkai demokrasi adalah nafas dari kekuasaan legislatif sebagai representasi rakyat. Salah satu wujud demokrasi dengan jalur legislasi adalah keterlibatan perempuan dalam kekuasaan legislatif dan kegiatan-kegiatan politik yang diharapkan mampu menjadi representasi perempuan. Kemerdekaan dan lahirnya Indonesia tidak lepas dari andil besar perempuan. Benang merahnya dapat ditarik dari dua tokoh perempuan yakni Ny. Maria Ulfa Santoso dan Ny. R.S.S. Soenarjo Mangoenpoespito sebagai bagian dari anggota BPUPKI. Seiring berjalannya penyelenggaraan negara, jumlah perempuan yang terlibat dalam parlemen kian menyusut.

Kebijakan afirmatif terhadap kuota calon tetap anggota legislatif adalah regulasi yang dibuat untuk mendukung keterlibatan perempuan di legislatif. Nyatanya hingga saat ini kebijakan afirmatif tidak menjadi jawaban rendahnya keterlibatan perempuan di legislatif.<sup>6</sup> Sejak lahirnya kebijakan afirmatif melalui Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden dengan model Pemilu menggunakan sistem proporsional terbuka. Selain itu, sejak tahun 2008 diterapkan juga prinsip *zipper system* yakni satu dari tiga bakal calon adalah perempuan.<sup>7</sup> Jika dilihat dari keanggotaan partai, telah disyaratkan bahwa syarat pendirian dan pembentukan partai harus menyertakan 30% keterwakilan perempuan.<sup>8</sup>

Tidak tercapainya daftar calon tetap berimplikasi pula terhadap kurangnya keterlibatan perempuan menduduki kursi legislatif. Keterlibatan perempuan dalam kekuasaan legislatif menjadi semangat yang harus tercapai. The Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (selanjutnya akan disebut CEDAW), mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan tahun 1979 jelas mendeklarasikan kesetaraan substantif baik perempuan maupun laki-laki untuk maju dalam parlemen. Melihat adanya ketimpangan tujuan serta kenyataan yang terjadi, maka menarik untuk menjadi diskursus terkait kebijakan afirmatif yang nyatanya hingga saat ini tidak memberikan jawaban terhadap keterwakilan perempuan di parlemen.

---

<sup>5</sup> Muchtar Affandi, *Ilmu-Ilmu Kenegaraan: Suatu Studi Perbandingan*, (Bandung: Lembaga Penerbitan Fakultas sosial Ilmu Politik Universitas Padjajaran, 1982), 220-221.

<sup>6</sup> Scholastica Gerintya, Kuota 30% Perempuan belum pernah tercapai, 2017. Berita Online. Tirto.id. Diakses melalui: <https://tirto.id/kuota-30-perempuan-di-parlemen-belum-pernah-tercapai-cv8q>. Diakses pada 21 Desember 2022.

<sup>7</sup> Pasal 55 ayat (2) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum.

<sup>8</sup> Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik.



## 2. METODE

Tulisan ini dilahirkan dengan metode penelitian normatif sebagai metode untuk mengkaji *what is and what ought*, apa yang ada dan apa yang seharusnya ada.<sup>9</sup> Dengan mengetahui fakta maupun peristiwa hukum yang ada, penulis berharap mampu mempreskripsikan argumentasi hukum dengan metode ini sehingga mampu melahirkan kebenaran koherensi. Pendekatan yang digunakan oleh penulis adalah Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan Pendekatan Konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) sebagai metode yang digunakan untuk mengkaji regulasi hukum yang dikeluarkan oleh otoritas formal yang berkaitan dengan Pemilu.<sup>10</sup> Pendekatan konseptual (*conceptual approach*), sebagai metode yang digunakan untuk mengetahui konsep Pemilu dan penyelenggaraan sistem pemerintahan demokrasi yang dibangun oleh yuris hukum.<sup>11</sup> Adapun bahan hukum penelitian yang digunakan sebagai acuan dalam penelitian ini adalah Bahan hukum primer, yakni segala *regeling* atau peraturan yang dikeluarkan oleh otoritas formal dalam hal ini pemerintah, Bahan hukum sekunder, yakni teori pun juga doktris yang dibangun oleh ahli hukum yang didapat melalui buku, jurnal, seminar, dan media lainnya, dan Bahan non-hukum, yakni segala bentuk bahan yang dibutuhkan dalam penelitian ini di luar dari sumber hukum berdasarkan karakteristik keilmuan hukum itu sendiri.

## 3. PEMBAHASAN

### 3.1 Perempuan dan Parlemen dalam Bingkai Demokrasi di Indonesia

#### 3.1.1 Urgensi Keterlibatan Perempuan di Parlemen

Sebagai penganut sistem demokrasi perwakilan, maka kedaulatan rakyat merupakan hal yang mutlak. Kusnardi dan Ibrahim menyebutkan rakyat sebagai pemilik dan pemegang kekuasaan tertinggi negara dalam paham kedaulatan rakyat.<sup>12</sup> Robert Dahl mengistilahkan demokrasi sebagai *Poliarkhi* yang merupakan bentuk respon pemerintah terhadap kehendak rakyat yang menjadi prioritas kewenangannya.<sup>13</sup> Dewasa ini, penerapan menguatnya kesadaran rakyat akan urgensi kesetaraan gender secara proporsional serta pembentukan regulasi yang berbasis gender (netral, maskulin, maupun feminine) merupakan bukti nyata bahwa diperlukannya perbaikan terhadap keterwakilan antara perempuan dan laki-laki secara proporsional.

Politik hukum Indonesia menghendaki adanya kesetaraan terhadap keterwakilan laki-laki maupun perempuan secara proporsional dalam segala aspek, salah satunya dalam aspek keterlibatan di dalam pemerintahan. Oleh sebab itu, urgensi

---

<sup>9</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum (Edisi Revisi)*, (Yogyakarta: Kencana 2019). 43

<sup>10</sup> *Ibid.*

<sup>11</sup> *Ibid.*, 78.

<sup>12</sup> Moh. Kusnardi, Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1983), 328.

<sup>13</sup> Robert Dahl, *Polyarchy Participation and Opposition*, (London: Yale University Press, 1971), 3.



keterwakilan perempuan di di parlemen seharusnya dapat mencapai rasio yang mendekati dengan jumlah penduduk perempuan Indonesia. Keberadaan legislator perempuan yang proporsional dalam parlemen, akan sangat mempengaruhi penyaluran aspirasi perempuan dalam pembentukan kebijakan publik serta penegakan hak-hak konstitusional dari perempuan. Hal ini pun dapat mendorong perwujudan kesetaraan gender sebagai wujud dukungan atas tujuan ke-5 dari Tujuan Pembangunan Berkelanjutan (TPB)/ *Sustainable Development Goals* (SDGs).

Optimalisasi keterwakilan perempuan di dalam parlemen merupakan sebuah bentuk pemberdayaan terhadap perempuan. Pemberdayaan merupakan wujud penggabungan interaksi kekuasaan antara laki-laki dengan perempuan yang dapat diklasifikasikan ke dalam 4 (empat) variabel yang berbeda, yaitu keluarga, masyarakat, pasar dan negara.<sup>14</sup> Konsep pemberdayaan ini dapat dikategorikan menjadi 2 konsep dasar yaitu: (1) kekuasaan dalam proses pembuatan keputusan dengan titik tekan pada pentingnya peran perempuan; (2) pemberdayaan dalam kondisi yang berkaitan dengan fokus pada hubungan antara pemberdayaan perempuan dan akibatnya pada laki-laki di masyarakat yang beragam.<sup>15</sup> Di sisi lain, terdapat perbedaan pola pikir untuk mengolah rasa, rasio, serta raga antara laki-laki dan perempuan. Dalam perspektif neurosains dan filsafat, perbedaan ini hadir karena perbedaan struktur otak antara laki-laki dan perempuan, sebagai berikut:<sup>16</sup>

**Tabel 1.1 Perbedaan Struktur Otak Laki-Laki dan Perempuan**

| STRUKTUR OTAK  | LAKI-LAKI   | PEREMPUAN  |
|----------------|---|--|
| Lobus Temporal | Lobus temporal laki-laki 10% lebih kecil dibanding perempuan. Sehingga penggunaannya tidak sebaik perempuan | Penggunaan bahasa, melodi, dan nada bicara lebih mudah dimengerti dan lebih banyak |
| Korpus Kalosum | Komunikasi antara kedua hemisfer otak kurang optimal  | Mampu memakai dua sisi otaknya untuk bahasa secara optimal                         |
| Hemisfer Otak  | Dominan menggunakan hemisfer kanan, sehingga kemampuan otak lebih parsial                                   | Menggunakan kedua hemisfer secara serentak sehingga kemampuan otak lebih holistik  |

Data di atas memperlihatkan bahwa cara pandang perempuan yang lebih holistik dalam melihat dan menyelesaikan berbagai permasalahan, hal ini mampu meningkatkan probabilitas lahirnya produk hukum yang mampu menanggulangi

<sup>14</sup> Imam Sukadi, *Refleksi Keterwakilan Perempuan dalam Parlemen Perspektif Hak Asasi Manusia*, 5

<sup>15</sup> *Ibid.*

<sup>16</sup> Siti Imro'ah, 2018, Skripsi, Analisis Gender Terhadap Kecemasan Matematika Dan Efikasi Diri Siswa, Cirebon: Institut Agama Islam Negeri Syekh Nurjati Cirebon, 9-10.



segala kepentingan majemuk masyarakat Indonesia<sup>17</sup>. Signifikansi keberadaan perempuan di parlemen juga akan berdampak pada perumusan kebijakan dan peraturan perundang-undangan sebagai bagian dari agenda nasional yang akan mempercepat implementasi pengarusutamaan gender<sup>18</sup>.

Keterwakilan perempuan di parlemen juga dapat menjadi kunci preventif atas lahirnya kebijakan publik yang mendiskriminasi hak dan kaum perempuan. Namun kronisnya, keterwakilan perempuan di parlemen masih belum selaras dengan cita dan tujuan dari penerapan kebijakan afirmatif. Data menunjukkan bahwa keterwakilan perempuan di DPR di tahun 2004 mencapai 45 orang (9,0%); di tahun 2009 mencapai 61 orang (11,09%), di tahun 2014 mencapai 101 orang (17,86%), dan di tahun 2019 mencapai 118 orang (20,5%).<sup>19</sup>

Di sisi lain, berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan di Lampung menemukan data bahwa pada pemilihan umum anggota DPRD Provinsi Lampung, keterwakilan perempuan yang menjadi legislator hanya terdiri atas 16 orang (18,82%) dari total 85 legislator yang berhasil menduduki kursi parlemen.<sup>20</sup> Selain itu berdasarkan data KPU menunjukkan bahwa hanya terdapat 4 (13,33%) legislator perempuan dari total 30 legislator terpilih dalam pemilihan umum DPRD Kabupaten Donggala.<sup>21</sup>

Data di atas menunjukkan bahwa keterwakilan perempuan di parlemen masih tergolong rendah dan belum mampu mencapai target dari penerapan kebijakan afirmatif. Kondisi kronis ini merupakan bukti konkret bahwa kebijakan afirmatif dalam hal bakal calon di Indonesia hingga saat ini masih belum mampu mencapai tahap optimalnya. Kondisi tersebut salah satunya disebabkan oleh tendensi dari lingkungan sekitar seperti kultur masyarakat Indonesia yang cenderung patriarki, kuatnya stereotip bahwa perempuan tidak berkapabilitas untuk terjun ke dalam dunia politik, serta ketiadaan kemauan politik petinggi partai untuk membuka ruang luas bagi keterlibatan kaum perempuan.<sup>22</sup>

Uraian di atas menunjukkan bahwa terdapat hubungan kausalitas antara keterwakilan perempuan dengan kebijakan publik yang dihasilkan. Akibatnya, terdapat begitu banyak produk hukum/ kebijakan publik yang mengindikasikan diskriminasi negatif terhadap perempuan. Sebagai contoh pada Undang-Undang

---

<sup>17</sup> Very Wahyudi, Peran Politik Perempuan dalam Perspektif Gender, *Politea: Jurnal Politik Islam* 1, No.1 (2018), 67.

<sup>18</sup> *Ibid.*

<sup>19</sup> Juwita Hayyuning Prastiwi, Menakar Kontribusi UU Pemilu Tahun 2017 Terhadap Peningkatan Keterwakilan Perempuan, *Jurnal Wacana Politik* 3, no. 1 (2018), 5.

<sup>20</sup> Vrenanda Bella Yozevi, *Keterwakilan Perempuan dalam Lembaga Legislatif Daerah Periode 2019-2024 di Provinsi Lampung* 8.

<sup>21</sup> Opendataku, *Keterwakilan Perempuan DPRD Kabupaten/Kota Pemilu Tahun 2019 untuk setiap Daerah Pemilihan*, Diakses melalui: <https://opendata.kpu.go.id/dataset/26d79f35c-c0f5475ba-fb005c4c5-2624a>, Diakses pada tanggal 24 Desember 2022.

<sup>22</sup> Amelia Oktaviani, Megawati, Op. Cit, 105-106.



Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan yang memberlakukan aturan batas usia minimal 16 tahun bagi perempuan untuk menikah yang menimbulkan ekses negatif terhadap perempuan seperti gangguan kesehatan, kematian, putus sekolah, dan lain sebagainya. UU ini kemudian dinyatakan inkonstitusional berdasarkan Putusan Nomor 22/PUU-XV/2017 yang permohonannya diajukan oleh 3 orang perempuan yang merupakan perempuan yang mengalami perkawinan dini.<sup>23</sup> Selain itu, UU No. 7 Tahun 2016 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudidaya Ikan, dan Petambak Garam juga mengisyaratkan bahwa nelayan perempuan hanya sekadar bergantung hidup dari suami dan saudaranya yang merupakan nelayan (menangkap ikan) padahal nelayan wanita memiliki kontribusi yang besar dalam kehidupan nelayan.

Kelalaian dan kesalahan dalam membentuk suatu kebijakan publik di dalam suatu aturan perundang-undangan seharusnya dapat dicegah dari hulu (preventif) melalui keterwakilan perempuan yang optimal di dalam parlemen. Keterwakilan perempuan yang optimal mampu meningkatkan probabilitas penegakan arah politik yang berbasis kesetaraan gender.

Berkaca pada pemerintahan Bolivia yang tingkat keterwakilan perempuan di parlemen pada pemilu 2014 mencapai angka 69 orang (53,1%) dari total 130 anggota parlemen Bolivia.<sup>24</sup> Hal ini berdampak pada arah politik Bolivia untuk menghapuskan politik patriarki dalam pemerintahannya. Bahkan pada konstitusi negara Bolivia terdapat aturan yang mewajibkan jabatan politik wajib diisi minimal 50% perempuan. Keterwakilan perempuan pada parlemen Bolivia memberikan pengaruh positif yang begitu besar terhadap kualitas kebijakan publik dalam dimensi penegakan hak perempuan. Hal ini terlihat dari peraturan yang melarang setiap orang yang mempunyai rekam jejak terkait kekerasan maupun pelecehan terhadap perempuan untuk melamar pekerjaan pada instansi negara maupun perusahaan umum. Bahkan Bolivia masuk ke dalam 1 dari 18 negara yang mengintegrasikan kejahatan femisida (pembunuhan terhadap perempuan) ke dalam perundang-undangan tindak pidananya.<sup>25</sup>

### **3.2 Menyoal Pengaruh Proporsional Terbuka terhadap Keterwakilan Perempuan di Parlemen**

Semangat dari diadakannya Pemilu adalah untuk menjamin keterwakilan rakyat dalam pemerintahan yang demokratis, sebagaimana buah pikir Rousseau yang

---

<sup>23</sup> Mkri.id, *Aturan Batas Usia 16 Tahun Bagi Perempuan Menikah Inkonstitusional*, Diakses melalui: <https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=14930>, Diakses pada tanggal 20 Desember 2022.

<sup>24</sup> Berdikarionline.com, *Inilah 10 Negara Dengan Keterwakilan Perempuan Di Parlemen Tertinggi Di Dunia*, Diakses melalui: <https://www.berdikarionline.com/inilah-10-negara-dengan-keterwakilan-perempuan-di-parlemen-tertinggi-di-dunia/>, Diakses pada tanggal 23 Desember 2022.

<sup>25</sup> Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan, *Femisida Tidak Dikenal: Pengabaian Terhadap Hak Atas Hidup dan Hak Atas Keadilan Perempuan dan Anak Perempuan*, hlm. 4.



menggagas sebuah konsep dimana rakyat secara langsung memilih dan memutuskan permasalahan mengenai kenegaraan dan politik demi mencapai kedaulatan rakyat yang sebenarnya. Maka untuk menciptakan keterwakilan sebenar-benarnya keterwakilan yang berlandas pada kedaulatan rakyat, sehingga lahirlah suatu sistem pemilihan umum, salah satunya adalah sistem Proporsional Terbuka yang diterapkan di Indonesia.

Pelaksanaan sistem Proporsional Terbuka di Indonesia tidak dapat lepas dari keinginan dan komitmen Indonesia untuk menguatkan penegakan hak-hak perempuan dalam berpolitik, sehingga pada pelaksanaan proporsional terbuka saat ini pun mengenal suatu kebijakan afirmatif untuk mengoptimalkan peran serta perempuan dalam konteks pertarungan bebas di pemilihan umum. Kebijakan afirmatif ini diterapkan pada sistem daftar bakal calon yang diusulkan oleh partai politik, sehingga setiap parpol wajib memasukkan minimal 30% kader partai perempuannya di dalam daftar calon tetap sebagaimana termuat di dalam Pasal 245 UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Mirisnya, kebijakan afirmatif pada daftar calon yang berlaku saat ini masih belum mampu memenuhi cita-cita dari kebijakan afirmatif itu sendiri. Lebih jauh, system bakal calon merupakan suatu proses ketika partai politik menyerahkan daftar nama kadernya kepada KPU yang kemudian akan diverifikasi untuk menentukan daftar calon tetap.<sup>26</sup> Pada tahap selanjutnya, setiap daftar calon tetap yang telah memenuhi kualifikasi KPU kemudian akan memperebutkan kursi parlemen sesuai dengan jumlah kursi yang disiapkan.<sup>27</sup>

Sejarah penerapan pemilihan umum di Indonesia telah dilaksanakan menggunakan 2 proses yang berbeda, yaitu; Pemilihan Umum dengan system Proporsional Tertutup (1955-1999), Pemilihan Umum dengan system Proporsional Terbuka (2004-sekarang). Dalam sistem proporsional terbuka, anggota partai akan mendaftarkan dirinya ke partai untuk maju dalam bakal calon kemudian dalam pemilihan nantinya pemilih akan memilih nama-nama calon berdasarkan partainya.<sup>28</sup> Akumulasi suara paling banyak dengan jumlah kursi yang dimiliki oleh partai tersebut akan diberikan sesuai dengan urutan suara terbanyak, sehingga calon legislatif yang mampu memperoleh suara terbanyak di pemilihan umumlah yang mampu menduduki takhta kursi dewan paripurna. Sedangkan Proporsional Tertutup, pemilih hanya akan memilih partai pada saat pemilu, kemudian partai lah yang akan menentukan nantinya kader-kader mereka yang akan maju ke parlemen sesuai dengan jumlah kursi yang dimenangkan oleh setiap partai. Sistem Proporsional Terbuka yang mengkhendaki pertarungan antar kandidat partai politik pada pemilihan umum memiliki probabilitas yang sangat besar terhadap inefektifitas dari kebijakan afirmatif bagi perempuan. Penentuan anggota legislatif berdasarkan suara

---

<sup>26</sup> Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 20 Tahun 2018 tentang Pencalonan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota.

<sup>27</sup> *Ibid.*

<sup>28</sup> Fajlur Rahman Jurdi, *Pengantar Hukum Pemilihan Umum*, (Jakarta: Kencana, 2018), 125.





terbanyak merupakan indikator mendasar dari ketidak capaiannya tujuan dari kebijakan afirmatif tersebut.

Menilik kembali perjalanan politik hukum Proporsional Terbuka dalam pemilu, nampaknya ada banyak permasalahan yang berimplikasi terhadap semakin menurunnya keterwakilan perempuan dan wakil rakyat yang memiliki kapasitas dan kapabilitas. Permasalahan ini diantaranya pertarungan bebas antarcalon, tingginya biaya kampanye, praktik *money politic*.<sup>29</sup>

### **3.2.1 Pertarungan Bebas di dalam maupun di luar partai.**

Pemilu dengan mekanisme Proporsional Terbuka, menciptakan iklim politik memanas. Hal ini terjadi karena calon legislatif tidak hanya bersaing dengan partai lain dalam pemilu, melainkan ia juga harus bersaing dengan internal partainya sendiri. Implikasinya, *black campaign* yang terus terjadi antar calon tiap memasuki masa pesta demokrasi. Model Pemilu seperti ini menjadi model Pemilu yang memiliki tingkat kebergantungan yang tinggi pada elektabilitas pun juga popularitas setiap kadernya. Ini yang menyebabkan Partai politik berupaya meningkatkan elektabilitasnya demi perolehan suara dan kemenangan dalam pemilihan.

### **3.2.2 Tingginya Biaya Kampanye**

Pertarungan yang begitu sengit antar calon legislatif secara internal maupun eksternal partai, mengharuskan calon legislatif melakukan kampanye besar-besaran untuk menggaet suara sebanyak-banyaknya untuk masuk ke dalam parlemen, sebab dalam sistem proporsional terbuka, terjadi penyaringan ganda. Penyaringan pertama adalah jumlah kursi yang didapatkan oleh partainya yang akan menjadi peluang jumlah calon legislatif yang akan masuk ke parlemen, penyaringan kedua dengan jumlah kursi yang diperoleh yang akan terpilih adalah calon legislatif dengan jumlah suara tertinggi secara urutan jumlah kursi.

### **3.2.3 Tingginya Praktik Politik Uang serta Sulitnya Pencegahan dan Pengawasan**

Melihat pertarungan bebas dalam pemilu proporsional terbuka serta biaya kampanye yang begitu tinggi untuk menggaet suara, politik uang adalah hal yang tidak dapat dinafikan dalam Pemilu dengan sistem proporsional tertutup. Semangat keterwakilan rakyat yang menjadi marwah dari legislatif berubah menjadi transaksi jual beli suara maupun serangan fajar. Pada Pemilu 2019, jumlah daftar pemilih tetap sebanyak 192 Juta orang, Lembaga Survei Indonesia mengukur bahwa politik uang berkisar 19,4% hingga 33,1% atau 37,3 juta hingga 63,5 juta pemilih terlibat politik uang. Persentase tingginya kasus politik uang ini sukses membuat Indonesia menduduki urutan ketiga sebagai negara dengan penyelenggaraan Pemilu dengan politik uang terbesar setelah Uganda dan Benin.<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup> Burhanudin Muhtadi, Politik Uang dan *New Normal* dalam Pemilu Pasca-Orde Baru, *Jurnal Anti Korupsi Integritas*, Vol.5 (1), 2019, 68.

<sup>30</sup> The Latin American Public Opinion Project (LAPOP) Americas Barometer 2010 dan the Afrobarometer Round 5, 2011–2012. Data dari Malaysia diambil dari Meredith Weiss, “General Election



### 3.2.4 Menurunnya Kualitas Anggota Legislatif

Melihat rangkaian permasalahan dalam sistem proporsional terbuka sebagai sistem penyelenggaraan Pemilu dengan standar elektabilitas dan popularitas hingga calon legislatif menduduki parlemen melalui langkah kampanye hitam, politik uang, serta tingginya biaya yang dikeluarkan pada saat pemilu, menjadikan iklim yang begitu subur untuk tumbuhnya korupsi di parlemen. Kilas balik pada pemilu legislatif 2019, dimana tingkat selebritis yang melangkah ke parlemen cukup meningkat. Terdapat 14 nama selebritis yang ditetapkan lolos oleh KPU pada pemilu 2019 melenggang ke parlemen.<sup>31</sup> Tentu kemudian menjadi hak konstitusional setiap warga negara untuk memilih dan dipilih, namun kemudian melirik kapasitas dan kapabilitas anggota legislatif, menjadi penting untuk melihat siapa yang menduduki parlemen.

### 3.3 Politik Hukum Pemilu dalam Mewujudkan Keterwakilan Perempuan di Parlemen.

Pemilihan umum mengalami dinamika tiap pelaksanaannya seiring dengan upaya dalam mencari sistem pemilihan umum yang cocok diterapkan di Indonesia, baik menggunakan sistem proporsional terbuka maupun sistem proporsional tertutup. Penulis hadir dengan konstruksi sistem proporsional tertutup dan mekanisme pendidikan partai politik bagi calon legislatif sebagai dorongan optimalisasi terpenuhinya keterwakilan perempuan di parlemen serta menjabarkan efektivitas dari perubahan sistem proporsional tertutup.

#### 3.3.1 Konstruksi Proporsional Tertutup Pemilu Serentak

Penggunaan Sistem Proporsional Tertutup dalam Pemilu Serentak yang akan datang dapat menjadi jawaban agar pemilihan di negara Indonesia kembali menjadi pemilihan umum yang demokratis dan perwujudan partisipasi perempuan di parlemen atas kebijakan afirmatif dapat kembali ditingkatkan hingga memenuhi

---

2013 Survey Results” (2013), sedangkan data politik uang dari Filipina diambil dari Pulse Asia, “On the 2013 Elections: Observations and Select Survey Results” (2013)

<sup>31</sup> adalah (1) Eko Patrio yang diusung oleh Partai Amanat Nasional (PAN), (2) Desy Ratnasari yang diusung oleh Partai Amanat Nasional (PAN), (3) Dede Yusuf yang diusung oleh Partai Demokrat, (4) Tommy Kurniawan yang diusung oleh Partai Kebangkitan Bangsa (PKB), (5) Primus Yustisio yang diusung oleh Partai Amanat Nasional (PAN), (6) Rieke Diah Pitaloka yang diusung oleh PDIP, (7) Arzeti Bilbina yang diusung oleh Partai Kebangkitan Bangsa (PKB), (8) Krisdayanti yang diusung oleh PDIP, (9) Rano Karno yang diusung oleh PDIP, (10) Nurul Arifin yang diusung oleh partai Golkar, (11) Farhan yang diusung oleh Partai Nasdem, (12) Rachel Maryam yang diusung oleh Partai Gerindra, (13) Nico Siahaan yang diusung oleh PDIP, (14) Mulan Jameela yang diusung oleh Partai Gerindra. Dian Reinis, 2019, Daftar 14 Artis yang Dilantik Jadi Anggota DPR Hari Ini, Mulan Jameela hingga Krisdayanti, Diakses melalui: <https://entertainment.kompas.com/read/2019/10/01/092128710/daftar-14-artis-yang-dilantik-jadi-anggota-dpr-hari-ini-mulan-jameela?page=all>, Diakses pada tanggal 22 Desember 2022.

angka 30% (tiga puluh persen). Maka dari itu, penulis memberikan alur dan tahapan pelaksanaan pemilihan umum dengan sistem proporsional tertutup, sebagai berikut:



**Gambar 1.1 Alur Sistem Proporsional Tertutup.**<sup>32</sup>

**1. Penyusunan peraturan pelaksanaan penyelenggaraan Pemilu**

Pada tahap ini, KPU akan menyusun suatu peraturan KPU maupun peraturan Bawaslu mengenai tahapan-tahapan serta jadwal pelaksanaan pemilu. Pembuatan peraturan ini ditujukan untuk memberikan payung hukum kepada pelaksanaan pemilihan umum sehingga dapat terlaksana secara sistematis..

**2. Pemutakhiran dan penyusunan daftar pemilih;**

Pada tahap ini, Petugas Pemutakhiran Data Pemilu yang dibentuk oleh KPU akan melakukan pendataan dan penyusunan data pemilih yang telah dikumpulkan dari data penduduk Indonesia yang telah terqualifikasi (telah berusia 17 tahun atau telah pernah terikat perkawinan atau pernah terikat perkawinan) untuk untuk berpartisipasi sebagai pemilih dalam pemilihan umum di setiap daerah. Setelah data yang dikumpulkan dinyatakan lengkap, selanjutnya akan dilakukan pemutakhiran data yang akan menghasilkan data pemilih berdasarkan Daftar Pemilih Tetap (DPT). Penyelenggaraan tahapan ini akan diawasi secara penuh oleh Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu).

**3. Pendaftaran dan verifikasi peserta pemilu (antara partai politik dan KPU)**

Peserta Pemilu Anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/kota yaitu Partai Politik. Partai politik sebagai peserta pemilu mendaftar kepada KPU dan harus memenuhi persyaratan sesuai dengan ketentuan agar dapat ditetapkan

<sup>32</sup> Sumber: Diolah Penulis



sebagai peserta pemilu. Tahap ini meliputi pendaftaran, verifikasi administrasi, verifikasi faktual dan penetapan.<sup>33</sup>

#### **4. Penetapan peserta pemilu**

Setelah seluruh proses pendaftaran, verifikasi administrasi dan verifikasi faktual telah memenuhi syarat maka dilakukan penetapan bagi partai politik yang menjadi peserta pemilu dan ditetapkan hasil pengundian nomor urut partai politik sebagai peserta pemilu.

#### **5. Penetapan jumlah kursi dan penetapan daerah pemilihan**

Penetapan daerah pemilihan oleh KPU disusun dengan menggunakan prinsip a) kesetaraan nilai suara, b) ketaatan pada sistem pemilu yang proporsional, c) proporsionalitas, d) integralitas wilayah, e) berada dalam cakupan wilayah yang sama, f) kohesivitas, g) kesinambungan<sup>34</sup>. Penetapan jumlah kursi anggota menjadi dasar penataan daerah pemilihan dan penghitungan alokasi kursi dengan keputusan KPU. Rancangan penataan daerah pemilihan dan alokasi kursi akan diumumkan kepada masyarakat dan diadakan uji publik agar masyarakat dapat memberikan masukan dan tanggapan.

#### **6. Masa kampanye pemilu;**

Kampanye merupakan rangkaian pemilihan umum yang dilaksanakan oleh para peserta pemilu untuk meyakinkan pemilih agar mendukung mereka dengan menawarkan berbagai visi, misi, program, dan citra peserta pemilu. Pelaksanaan kampanye akan dimulai setelah 3 hari penetapan peserta pemilu dan pengundian nomor urut peserta pemilu hingga memasuki masa tenang. Tentunya suasana dan pelaksanaan kampanye dengan sistem proporsional tertutup berbeda dengan sistem proporsional terbuka. Pada proporsional terbuka dengan memilih tiap calon pilihan dari partai politik sistem kampanye dilakukan tiap calon agar dengan masing-masing caranya agar dapat menarik suara dari rakyat,. Sedangkan pada proporsional tertutup, partai politiklah yang melakukan kampanye untuk menarik perhatian tiap rakyatnya.

#### **7. Masa tenang;**

Masa tenang berlangsung selama 3 (tiga) hari sebelum hari dan tanggal pemungutan suara, memasuki masa tenang seluruh peserta pemilu dilarang melaksanakan kampanye dalam bentuk apapun.

#### **8. Pemungutan suara;**

---

<sup>33</sup> Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 4 Tahun 2022 tentang Pendaftaran, Verifikasi, Dan Penetapan Partai Politik Peserta Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

<sup>34</sup> Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 6 Tahun 2022 tentang Penataan Daerah Pemilihan dan Alokasi Kursi Anggota DPRD Dalam Pemilihan Umum



Pengumuman mengenai Pemungutan suara sekurang-kurangnya diumumkan 5 (lima) hari sebelum hari dan tanggal pemungutan suara dan ditetapkan dengan keputusan KPU. Pemungutan suara tentunya dilaksanakan secara serentak di Tempat Pemungutan Suara (TPS) pada hari libur atau hari yang diliburkan. Pemungutan suara dan perhitungan suara dilakukan di hari yang sama. Perbedaan yang nantinya akan hadir adalah pemungutan suara pada sistem proporsional tertutup memilih partai politik bukan seorang calon secara langsung.

#### **9. Penghitungan suara;**

Perhitungan suara dilakukan setelah waktu pelaksanaan pemungutan suara berakhir dan dilakukan di hari yang sama. Penghitungan suara diadakan dalam rapat penghitungan suara yang dihadiri saksi dan pengawas TPS.<sup>35</sup>

#### **10. Rekapitulasi perhitungan suara;**

Setelah dilaluinya pemungutan suara dan penghitungan suara secara nasional maka dihasilkan rekapitulasi penghitungan suara yang nantinya akan ditetapkan melalui Keputusan KPU. Jika terdapat ketidakpuasan pada penetapan hasil pemilu, maka peserta pemilu dapat mengajukan gugatan kepada Mahkamah Konstitusi selambatnya 3 (tiga) hari setelah hasil rekapitulasi penghitungan suara ditetapkan.<sup>36</sup>

#### **11. Penetapan hasil pemilu;**

Setelah adanya rekapitulasi penghitungan suara, selanjutnya akan ditetapkan hasil pemilu melalui KPU, dengan adanya gugatan yang diajukan peserta pemilu kepada MK, maka KPU menunggu hingga keluarnya putusan MK. Setelah putusan dibacakan, KPU dapat menetapkan peserta pemilu yang terpilih.

#### **12. Verifikasi KPU Anggota Legislatif yang diusung oleh Partai**

Setelah keluarnya penetapan hasil pemilu, setiap partai politik akan melakukan verifikasi data administratif setiap calon legislator terpilih kepada KPU yang akan diawasi oleh Bawaslu. Pada tahap ini pula, Bawaslu dapat mengawasi ketercapaian kebijakan afirmatif minimal 30% dari calon anggota yang diusung partai politik terpilih.

#### **13. Pengucapan sumpah/janji anggota DPR, DPRD, dan DPD**

Tahapan ini menjadi babak akhir dari lika-liku proses pemilihan umum berupa pengucapan sumpah/janji anggota DPR, DPRD, dan DPD.

### **3.3.2 Model Pendidikan Partai dalam Pemilu Sistem Proporsional Tertutup**

---

<sup>35</sup> Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 3 Tahun 2019 tentang Pemungutan dan Penghitungan Suara Dalam Pemilihan Umum

<sup>36</sup> Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 19 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 9 Tahun 2018 tentang Rekapitulasi Hasil Penghitungan Suara dan Penetapan Hasil Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Wali Kota dan Wakil Wali Kota



Sebagai upaya untuk memberikan penjaminan atas kualitas dan mutu dari para kader partai politik yang akan maju untuk memperebutkan takhta di parlemen, maka terdapat pembaruan atas model pendidikan politik yang dilakukan oleh partai politik. Pembaruan ini berupa penambahan tahapan dari pendidikan partai politik, sehingga model pendidikan politik yang terdapat dalam sistem proporsional tertutup akan menjadi:

## 1. Pendidikan politik umum

Model pendidikan politik pada tahap ini tetap akan menggunakan metode dan ketentuan yang terdapat pada model pendidikan politik pada saat ini yang sebagaimana diatur di dalam Pasal 11 UU Parpol.

## 2. Pendidikan Politik Lanjutan

Pendidikan ini merupakan tahapan lanjutan. Tahapan ini juga merupakan pendidikan khusus yang ditujukan kepada kader partai politik yang telah memperoleh pendidikan politik umum dan selanjutnya akan diusulkan untuk bertarung di pemilihan umum. 5 muatan materi tersebut kemudian akan dioptimalkan melalui pendidikan lanjutan ini, yakni sebagai berikut<sup>37</sup>:

### 1) Negara, Pemerintah dan Wakil Rakyat

Materi ini akan memuat mengenai hakikat negara, hubungan antara pemerintah dengan negara, tujuan dan fungsi wakil rakyat, serta wawasan kebangsaan. Pemberian materi ini bertujuan untuk memberikan pemahaman kepada seluruh kader partai politik mengenai tanggung jawab yang diemban oleh wakil rakyat, serta kedudukan pemerintah dan negara, sehingga kader tersebut memiliki wawasan kebangsaan serta rasa nasionalisme.

### 2) Partai Politik dan Demokrasi

Urgensi dari pemberian materi ini adalah untuk memberikan pemahaman mengenai ideologi internal partai politik, hakikat dan tujuan dari partai politik, makna demokrasi, serta hubungan kausalitas antara partai politik dan ketercapaian demokrasi.

### 3) Hak Asasi Manusia (HAM)

Sebagai roda penggerak lembaga yang berfungsi untuk menentukan arah kebijakan publik serta penegakan HAM di suatu negara, seorang legislator harus mampu memahami sebab dalam bingkai demokrasi, HAM tidak dapat dipisahkan dan dilupakan. Tidak dapat dipungkiri, sudah menjadi kodrati legislator untuk menghadirkan alat kontrol sosial, namun mengendalikan masyarakat terdapat daerah-daerah tertentu yang menjadi daerah personal dari setiap masyarakat.

### 4) Gender dan Politik

Tujuan dari pemberian materi ini adalah agar kader partai politik dapat memiliki wawasan yang lebih komprehensif mengenai peran keterwakilan laki-

---

<sup>37</sup> Eko Handoyo dan Puji Lestari, *Pendidikan Politik*, (Yogyakarta: Pohon Cahaya, 2017), 77-124.



laki maupun perempuan dalam suatu parlemen, serta mekanisme pembentukan peraturan yang berdimensi kesetaraan gender, peran gender, nilai gender, stereotip gender, maupun tentang peran yang dimainkan oleh laki-laki dan perempuan dalam dunia sosial dan politik.

#### 5) Globalisasi;

Pada hakikatnya kehidupan nasional suatu negara pun erat kaitannya dengan globalisasi. Tatanan ekonomi, sosial, budaya, politik, maupun hukum pun tak lepas dari globalisasi. Sehingga menjadi hal mutlak bagi para kader untuk memahami wawasan globalisasi agar mampu menjalankan kehidupan nasional dan internasional secara selaras dan efektif.

Pada akhir dari Pendidikan Politik lanjutan ini, setiap kader yang telah menyelesaikan pendidikan lanjutan akan memperoleh sertifikat sebagai bukti telah melewati tahapan pendidikan politik lanjutan yang merupakan variabel wajib untuk dapat maju di parlemen. Sertifikat inilah yang selanjutnya akan dimasukkan sebagai salah satu berkas yang akan diverifikasi oleh KPU pada tahap verifikasi anggota legislatif (tahap 12). Hal ini dihadirkan agar KPU tetap memegang kontrol atas kualitas dan mutu dari setiap kader yang diusulkan oleh partai politik pasca perubahan sistem proporsional tertutup.

Ketentuan ini akan mengubah ketentuan yang termuat di dalam BAB XIII mengenai Pendidikan Partai Politik di dalam UU No. 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik, maupun peraturan perubahannya. Dengan dilakukannya perubahan tersebut, maka secara mutatis mutandis ketentuan ini juga akan diberlakukan ke dalam aturan turunan dari BAB XIII mengenai Pendidikan Partai Politik di dalam UU No. 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik.

### **3.4 Efektivitas Proporsional Tertutup dalam Mewujudkan Keterwakilan Perempuan dan Pemilu Demokratis**

Pada dasarnya dasarnya gagasan sistem pemerintahan demokrasi adalah sintesis yang lahir dari pertentangan tesis dan antitesis atas rentetan sistem pemerintahan yang mencita-citakan negara ideal. Plato mengkonstruksikan negara ideal sebagai negara yang mampu memelihara cita universal untuk mencapai good life. Berangkat untuk mencapai tujuan ideal melalui sistem demokrasi dan melihat permasalahan yang ada saat ini sehingga tujuan dari kebijakan afirmatif kuota tetap perempuan sebagai bakal calon di parlemen, maka penulis mencoba untuk mengkonstruksikan sebuah sintesis dengan model proporsional tertutup serta memperbaiki model pendidikan partai. Untuk melihat apakah sintesis yang penulis hadirkan untuk menjawab permasalahan efektif atau tidak, maka perlu untuk diukur dengan metode yang telah ditetapkan.

Lawrence M Friedman mendudukkan bahwa suatu sistem hukum dikatakan efektif dengan 3 variabel yakni:<sup>38</sup> (i) *Legal Substance* (Substansi Hukum), Materi muatan yang

---

<sup>38</sup> Lawrence M Friedman, *Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial*, (Bandung: Nusa Media, 2018), 127.



terkandung dalam suatu norma atau aturan dalam hal ini peraturan perundang-undangan, harus memuat dengan jelas semangat dari nilai yang diinginkan. Mekanisme Proporsional Tertutup yang penulis suguhkan untuk diterapkan, maka diadakan perubahan atas undang-undang Pemilu saat ini; (ii) *Legal Structure* (Struktur Hukum), Efektifnya suatu sistem hukum ketika ia didukung oleh struktur hukum. Lawrence mendefinisikan struktur hukum adalah penegak hukum serta sarana dan prasarannya. Model proporsional tertutup mampu menciptakan iklim pemilu yang kondusif, sebab tidak akan ada lagi pertarungan bebas dalam Pemilu. Disamping itu adanya model pendidikan partai yang penulis hadirkan, akan menciptakan persaingan intelektual secara kapasitas dan kapabilitas antar anggota parpol untuk dimajukan oleh partainya untuk menduduki kursi parlemen. Metode Proporsionalitas tertutup yang mempersempit okupasi pertarungan pada masa pemilu, tidak adanya lagi persaingan antarkader tetapi juga jawaban terhadap permasalahan politik uang yang tidak pernah terselesaikan. Penerapan kebijakan afirmatif terhadap perempuan dengan mekanisme Proporsional tertutup dan perbaikan model pendidikan partai, akan menciptakan keterwakilan perempuan dengan wakil yang memiliki kapasitas dan kapabilitas yang mumpuni sebagai anggota parlemen; (iii) *Legal Culture* (Kultur Hukum), Hukum dikatakan efektif ketika dalam pengaplikasiannya ia memperhatikan budaya hukum sebagai sikap atau nilai-nilai yang memberikan nilai atau pengaruh baik positif maupun negatif kepada tingkah laku yang berkaitan dengan hukum. Suatu aturan harus kemudian selaras dengan nilai yang ada. Semangat dari Pemilu adalah untuk memilih perwakilan yang akan menciptakan kedaulatan rakyat. Mekanisme proporsional tertutup adalah upaya untuk menciptakan keterwakilan perempuan dimana kebijakan afirmatif dengan sistem proporsional terbuka, tidak pernah tercapai tujuan yang dicita-citakan.

## 4. PENUTUP

### 4.1 Kesimpulan

1. Politik hukum Indonesia menghendaki adanya kesetaraan terhadap keterwakilan laki-laki maupun perempuan secara proporsional dalam segala aspek, salah satunya dalam aspek keterlibatan di dalam pemerintahan. Tidak tercapainya tujuan kebijakan afirmatif disebabkan oleh berbagai permasalahan yang terjadi pada mekanisme Pemilu dengan sistem proporsional terbuka. Pertarungan bebas antar calon legislatif baik di dalam maupun diluar partai yang berujung pada tindakan *black campaign*, tingginya biaya kampanye, permasalahan money politik, hingga akhirnya Proporsionalitas Terbuka menjadi mekanisme pemilihan anggota legislatif dengan standar elektabilitas yang tidak dibarengi dengan kapasitas dan kapabilitas dari anggota legislatif itu sendiri.
2. Partai politik menjadi jembatan penghubung masyarakat ke pemerintahan sebagai representasi kedaulatan rakyat. Pemilu dengan sistem proporsional tertutup menjadi sistem Pemilu yang mampu mencapai tujuan kebijakan afirmatif terhadap keterwakilan perempuan di Parlemen. Sistem Proporsional tertutup yang dibarengi





dengan model pendidikan partai yang mumpuni, menjadi solusi ideal dalam efektif dalam tahapan menuju anggota legislatif dengan kapasitas dan kapabilitas yang memadai sebagai representasi wakil rakyat.

## 4.2 Saran

Konstruksi yang dihadirkan oleh penulis dapat menjadi rekomendasi baru dalam penyelenggaraan pemilu mendatang dengan membawa sistem terbaru dengan berbagai pertimbangan kondisi. Pemerintah dapat mengumpulkan uji teori, pendapat, opini, dan pertimbangan dari pihak dalam berbagai bidang baik akademisi, pakar hukum, politisi, maupun masyarakat untuk menghadirkan regulasi yang adil dan menimbang kembali dalam menetapkan kebijakan perubahan sistem pemilu agar dalam implementasinya tidak menyebabkan masalah baru.



## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- Affandi, Mochtar. *Ilmu-Ilmu Kenegaraan: Suatu Studi Perbandingan*. Bandung: Lembaga Penerbitan Fakultas sosial Ilmu Politik Universitas Padjadjaran, 1982.
- Asshidiqqie, Jimly. *Pengantar Hukum Tata Negara*, Jakarta: Rajawali Press, 2017.
- Budiardjo, Miriam. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Edisi Revisi, Jakarta: Penerbit PT Gramedia Pustaka Utama, 2008.
- Dahl, Roberth. *Polyarchy Participation and Opposition*, London: Yale University Press, 1971.
- Friedman, Lawrence M. *Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial*, Bandung: Nusa Media, 2018.
- Jurdi, Fajlurrahman. *Pengantar Hukum Pemilihan Umum*, Jakarta: Kencana, 2018.
- Kusnardi, Moh. dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara*, Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1983.
- Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan, *Femisida Tidak Dikenal: Pengabaian Terhadap Hak Atas Hidup dan Hak Atas Keadilan Perempuan dan Anak Perempuan*, Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan.
- Librayanto, Romi. *Ilmu Negara Telaah Kepingan Sistematis G.Jellinek*, Yogyakarta: Mirra Buana Media, 2022.
- Montesquieu. *The Spirit of Law, Dasar-Dasar Ilmu Hukum dan Ilmu Politik*. Bandung: Nusamedia, 2014.

### Jurnal

- Burhanudin Muhtadi, Politik Uang dan *New Normal* dalam Pemilu Pasca-Orde Baru, *Jurnal Anti Korupsi Integritas*, Vol.5 (1), 2019.
- Very Wahyudi, Peran Politik Perempuan dalam Perspektif Gender, *Politea: Jurnal Politik Islam* Vo.1 (1) 2018.

### Peraturan Perundang-Undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- UU Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD.
- Undang-Undang Nomor. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik.
- Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum.
- Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik.
- UU No. 7 Tahun 2016 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudidaya Ikan, dan Petambak Garam.
- Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.
- Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum
- Putusan MK Nomor 22-24/PUU-VI/2008.
- Putusan Nomor 22/PUU-XV/2017.
- Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 24 Tahun 2018 tentang Pengawasan Pemutakhiran Data dan Penyusunan Daftar Pemilih Dalam Pemilihan Umum.
- Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 3 Tahun 2019 tentang Pemungutan dan Penghitungan Suara Dalam Pemilihan Umum.



- Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 19 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 9 Tahun 2018 tentang Rekapitulasi Hasil Penghitungan Suara dan Penetapan Hasil Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Wali Kota dan Wakil Wali Kota.
- Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 4 Tahun 2022 tentang Pendaftaran, Verifikasi, Dan Penetapan Partai Politik Peserta Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 6 Tahun 2022 tentang Penataan Daerah Pemilihan dan Alokasi Kursi Anggota DPRD Dalam Pemilihan Umum.

### **Skripsi/Tesis/Disertasi:**

- Imro'ah, Siti. Skripsi, Analisis Gender Terhadap Kecemasan Matematika Dan Efikasi Diri Siswa, Cirebon: Institut Agama Islam Negeri Syekh Nurjati Cirebon, 2018.

### **Website**

- Berdikarionline.com, Inilah 10 Negara Dengan Keterwakilan Perempuan Di Parlemen Tertinggi Di Dunia, 2020, Berdikarionline. Diakses melalui: <https://www.berdikarionline.com/inilah-10-negara-dengan-keterwakilan-perempuan-di-parlemen-tertinggi-di-dunia/>, Diakses pada tanggal 23 Desember 2022.
- Dian Reinis, 2019, Daftar 14 Artis yang Dilantik Jadi Anggota DPR Hari Ini, Mulan Jameela hingga Krisdayanti, 2019, Kompas.com. Diakses melalui: <https://entertainment.kompas.com/read/2019/10/01/092128710/daftar-14-artis-yang-dilantik-jadi-anggota-dpr-hari-ini-mulan-jameela?page=all>, Diakses pada tanggal 22 Desember 2022.
- Mkri.id, Aturan Batas Usia 16 Tahun Bagi Perempuan Menikah Inkonstitusional, 2018, Diakses melalui: <https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=14930>. Diakses pada tanggal 20 Desember 2022.
- Opendatakpu, Keterwakilan Perempuan DPRD Kabupaten/Kota Pemilu Tahun 2019 untuk setiap Daerah Pemilihan, 2022. Diakses melalui: <https://opendata.kpu.go.id/dataset/26d79f35c-c0f5475ba-fb005c4c5-2624a>, Diakses pada tanggal 24 Desember 2022.