

**NORMA TANPA SANKSI:
POLEMIK “KUOTA GENDER” DALAM UNDANG-UNDANG DAN
IMPLIKASINYA TERHADAP KPU SEBAGAI *SELF-REGULATORY BODY***

Ida Budhiati^a, Rian Adhivira Prabowo^b, Edho Rizky Ermansyah^c

^aUniversitas Bhayangkara Raya, Jakarta, Indonesia

^bPusat Kajian Hukum Kritis dan Demokrasi Fakultas Hukum
Universitas Jember, Kabupaten Jember, Indonesia

^cTenaga Ahli Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia, Jakarta,
Indonesia

E-mail: rianadhivira@unej.ac.id

ABSTRAK

Tulisan ini mengeksplorasi kedudukan Komisi Pemilihan Umum (KPU) selaku *self-regulatory body*. Lebih spesifiknya, sejauh apa kewenangan KPU untuk menerjemahkan norma Undang-Undang ke dalam regulasi pelaksana. Kajian dilakukan dengan berangkat pada polemik “kuota gender” dalam Pemilu 2024. Metode penulisan dilakukan melalui pendekatan hukum doktrinal, yaitu mengkaji hukum positif dengan mengolah dokumen-dokumen hukum yang tersedia. Dalam pembahasannya, norma Undang-Undang tidak mengatur tentang metode penghitungan dan sanksi untuk pemenuhan kuota gender. Melalui pembacaan ilmu perundang-undangan secara historikal-sistematik dalam norma Pemilu pasca-reformasi, ditemukan setidaknya dua pola. Pertama, dimana KPU menerapkan metode pembulatan atas-bawah dengan tanpa sanksi (Pemilu 2009 dan 2024), dan kedua, kebijakan pembulatan ke bawah yang disertai dengan sanksi (Pemilu 2014 dan 2019). Kajian ini menunjukkan bahwa polemik regulasi kuota gender dalam PKPU 10/2023 untuk Pemilu 2024 membawa babak baru kelembagaan KPU. Berbekal dengan preseden legislasi maupun yudisial dari Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, kajian ini memberikan dua sisi kesimpulan. Pada satu sisi, meskipun kebijakan kuota gender oleh KPU pada Pemilu 2024 dinyatakan keliru, namun pada sisi yang lain justru sekaligus menguatkan kedudukan KPU sebagai *self-regulatory body*.

Kata Kunci: *self-regulatory body*, ilmu perundang-undangan, kuota gender, norma tanpa sanksi, PKPU.

**NORMS WITHOUT SANCTION:
THE POLEMIC OF “GENDER QUOTA” WITHIN UNDANG-UNDANG AND ITS
IMPLICATIONS TO KPU AS *SELF-REGULATORY BODY***

ABSTRACT

This article explores the position of the General Election Commission (KPU) as a self-regulatory body. More specifically, to what extent is the KPU's authority translating norms within the acts (Undang-Undang) into implementing regulations (PKPU). The study was carried out based on the "gender quota" polemic in the 2024 Election. The writing method was carried out using a doctrinal legal approach, namely reviewing positive law by processing available legal documents. In its discussion, the norms of the Law (UU) do not regulate calculation methods and sanctions for fulfilling gender quotas. Through a historical-systematic reading of legislative knowledge in post-reform election norms, two patterns were found. First, where the KPU implemented a "top-down rounding method" without sanctions (2009 and 2024 elections), and second, a rounding-down policy accompanied by sanctions (2014 and 2019 elections). This study shows that the polemic on gender quota regulations in PKPU 10/2023 for

the 2024 Election has brought a new chapter to the KPU institution. Armed with legislative and judicial precedents from the Supreme Court, the Constitutional Court, this study provides two-sided conclusions. On the one hand, even though KPU's stand on gender quota policy was declared wrong, on the other hand it actually strengthened the KPU's position as a self-regulatory body.

Keywords: *self-regulatory body, legisprudence, gender quota, norm without sanction, KPU's implementing regulation.*

PENDAHULUAN

Pada 8 Mei 2023, kelompok masyarakat sipil yang dimotori terutama oleh pemerhati Pemilu dan gerakan perempuan melakukan konferensi pers di Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu). Dalam perhelatan tersebut mereka mengutarakan penolakan terhadap Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 10 Tahun 2023 tentang Pencalonan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota (PKPU 10/2023). Pokok inti permasalahannya ada pada regulasi pencalonan tentang kuota perempuan dalam PKPU 10/2023 (Tempo, 2023) yang berjangkar pada ketentuan dalam Pasal 245 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (UU 7/2017). Pasal *a quo* pada pokoknya mengatur bahwa daftar bakal calon memuat keterwakilan perempuan paling sedikit 30% dan tidak secara eksplisit mengatur tentang metode penghitungan maupun ketentuan sanksi. Untuk selanjutnya, kondisi yang demikian disebutkan sebagai “norma tanpa sanksi”.

Masalah muncul ketika Komisi Pemilihan Umum (KPU) melalui Pasal 8 ayat (2) PKPU 10/2023 yang memperkenalkan metode penghitungan 30%: yaitu bilamana dua desimal di belakang koma adalah di bawah 50 maka dilakukan pembulatan ke bawah. Aturan tersebut menimbulkan dua konsekuensi. *Pertama*, dapat dipastikan terdapat keadaan dimana proporsi bakal calon perempuan tidak akan terpenuhi apabila jumlah bakal caleg keseluruhan mengalami pembulatan ke bawah sebagaimana diperagakan dalam Tabel 1. *Kedua*, ketentuan dalam PKPU 10/2023 tidak secara tegas memuat sanksi apabila kuota perempuan 30% tidak terpenuhi.

Tabel 1. Simulasi Penghitungan Keterwakilan Perempuan menurut PKPU 10/2023

No.	Jumlah Bakal Caleg	Penghitungan 30%	Pembulatan	Persentase Setelah Pembulatan	Keterangan
1	1	0,30	0	0%	
2	2	0,60	1	50%	
3	3	0,90	1	33%	
4	4	1,20	1	25%	Kurang dari 30%
5	5	1,50	2	40%	

No.	Jumlah Bakal Caleg	Penghitungan 30%	Pembulatan	Persentase Setelah Pembulatan	Keterangan
6	6	1,80	2	33%	
7	7	2,10	2	29%	Kurang dari 30%
8	8	2,40	2	25%	Kurang dari 30%
9	9	2,70	3	33%	
10	10	3,00	3	30%	
11	11	3,30	3	27%	Kurang dari 30%
12	12	3,60	4	33%	

Sumber: Simulasi pemohon dalam Putusan Mahkamah Agung 24P/HUM/2023

Penelitian ini mengulas tentang kedudukan KPU sebagai *self-regulatory body*, yaitu lembaga yang diberi atribusi untuk membentuk peraturan pelaksana. Pokok bahasan yang akan diangkat adalah sejauh apa KPU menerjemahkan perintah norma dalam Undang-Undang (UU) dalam membentuk dan mengesahkan Peraturan KPU (PKPU). Kasus kuota gender dipilih karena sejumlah alasan. Pertama, terdapat ketidakjelasan norma dalam UU 7/2017 terkait pengaturan kuota gender, yaitu dimana prosedur pencalonan dalam UU *a quo* tidak disertai dengan norma yang mengatur sanksi. Kedua, dalam keadaan “norma tanpa sanksi” yang barusan disebutkan, KPU dihadapkan pada pilihan apakah akan bersikap *activism* dengan melengkapi regulasi ketentuan sanksi dalam PKPU atau memilih menahan diri (*restraint*). Ketiga, selama Pemilu 2024 terjadi dinamika berkaitan dengan PKPU yang mengatur tentang kuota gender dalam pencalonan terkait metode penghitungan kuota dan sanksi administrasi. Dinamika tersebut terjadi karena terdapat dinamika sikap KPU dalam Pemilu 2014, 2019 dengan Pemilu 2024. KPU menganut model pembulatan ke atas dan menyertakan sanksi dalam regulasi pencalonan untuk Pemilu 2014 dan 2019 namun menggantinya dengan metode pembulatan atas-bawah dan meniadakan ketentuan sanksi dalam regulasi Pemilu 2024 melalui PKPU 10/2023. Keempat, kelompok masyarakat sipil pemerhati Pemilu dan kelompok gerakan perempuan menuntut perbaikan PKPU 10/2023 untuk Pemilu 2024. Terakhir, kelima, bahwa terhadap masalah ini kemudian telah terdapat putusan uji materi di Mahkamah Agung (MA) dan Perselisihan Hasil Pemilihan Umum (PHPU) oleh Mahkamah Konstitusi (MK).

Dari bentang literatur yang tersedia, sebetulnya telah tersedia kajian tentang *affirmative action/kuota perempuan* di Pemilu Indonesia. Studi Purwanti (2014) dan Budhiati (2018b) mengkaji tentang dinamika regulasi kuota perempuan dari satu Pemilu ke Pemilu lain. Dari segi kelembagaan, kajian Budhiati (2018a), Syam (2023), serta Santoso dan Budhiati (2019) juga telah mengulas terutama soal kemandirian kelembagaan penyelenggara Pemilu, termasuk dalam hal pembentukan regulasi teknis. Sedangkan dari

segi ilmu perundang-undangan, Kelsen (1941, 2005), Anggono (2018), maupun Chandra et al. (2022) masing-masing mengkaji tentang tertib hierarki tentang bagaimana substansi dari peraturan yang lebih tinggi tidak boleh disimpangi oleh regulasi dibawahnya. Berbeda dari studi terdahulu, penelitian ini memfokuskan diri pada sejauh apa KPU selaku *self-regulatory body* dalam menerjemahkan situasi “norma tanpa sanksi” pada tingkat UU ke dalam PKPU. Selain itu, kebaruan dalam riset ini terletak pada penafsiran berdasarkan Putusan PHPU MK.

Rentetan bingkai logika di atas menyediakan pijakan riset ini yang menysar sekaligus pada dua hal: (a) Tentang kedudukan KPU sebagai *self-regulatory body* dalam menerjemahkan ketentuan UU terutama dalam situasi “norma tanpa sanksi”; dan sebagai konsekuensinya berimplikasi pula pada (b) studi peraturan perundang-undangan khususnya dalam hal aspek materi dalam tertib hierarki. Dari segi yang lebih praktis, studi ini juga akan memberikan kontribusi dengan mengacu preseden dalam polemik kuota gender untuk KPU ke depan ketika menerjemahkan kerancuan norma dalam UU pada konteks pembentukan PKPU.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan pendekatan hukum doktrinal (Wignjosoebroto, 2002). Pendekatan hukum doktrinal adalah pendekatan hukum positif dengan mengkaji norma hukum. Penelitian dilangsungkan dengan mengumpulkan bahan-bahan berupa dokumen hukum baik itu peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan (MA dan MK) dan quasi-pengadilan (Bawaslu dan DKPP), maupun doktrin hukum. Karena yang dibahas secara kontur adalah tentang kuota gender, maka diperlukan suatu pembacaan sistematis-historikal tentang dinamika pengaturannya di Indonesia terutama pasca reformasi. Bahan-bahan tersebut kemudian disandingkan untuk memotret pola dinamika kebijakan yang ditempuh oleh KPU dalam menerjemahkan norma UU ke dalam PKPU. Selain daripada itu, kajian ini juga menggunakan kaidah yang terdapat dalam preseden yang tersedia untuk merumuskan formula bagi KPU untuk pembentukan PKPU selaku regulasi pelaksana.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Ilmu Peraturan Perundang-Undangan terkait “Norma Tanpa Sanksi” dalam Kaitannya dengan Tertib Hierarkis

Hubungan antara norma hukum dan sanksi memiliki kaitan yang erat. Sementara “norma” adalah adalah suatu perintah atau keharusan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu, sanksi adalah ancaman yang menemani norma tersebut. Keharusan yang termuat dalam norma yang disertai sanksi tersebut merupakan elemen koersif hukum untuk menjaga

kepatuhan hukum. Terdapat sejumlah perbedaan pandangan. Kubu pertama yang sepakat dengan pandangan John Austin yang menempatkan sanksi sebagai unsur esensial suatu norma yang merupakan karakteristik agar perintah norma dipatuhi (Cohen, 1981: 152; Kelsen, 1941: 57). Kubu kedua adalah yang memandang meski sanksi penting, namun kepatuhan hukum tidak selalu dicapai dengan ancaman sanksi (Kelsen, 1941: 57-8). Apapun itu, secara garis besar *locus* sanksi dalam ilmu hukum terletak pada isu tentang “efikasi hukum”.

Adapun ketentuan “sanksi” dalam tulisan ini dimaknai secara luas, baik itu yang sifatnya pidana maupun administratif. Aspek lain yang juga perlu untuk menjadi pertimbangan adalah tentang tertib norma. Bahwa hukum adalah bangunan yang tersusun secara hierarkikal, logis, koheren dan sistematis. Hukum valid apabila muatannya sesuai dengan regulasi yang secara hierarkis ada di atasnya. Konsekuensinya, bahwa suatu regulasi tidaklah boleh bertentangan dengan ketentuan regulasi yang ada di atasnya (Kelsen, 2005: 205, 221, 267).

Mengingat sifatnya yang hierarkikal dan dengan mempertimbangkan faktor efikasi sebagaimana telah disebutkan, pada perkembangan hari ini dirasakan tidak lagi mencukupi. Hukum yang lahir sudah dirasakan bukan lagi sekedar “cerminan” belaka dari masyarakat yang diaturnya. Hukum selain sebagai sarana kontrol sosial kini sekaligus juga sebagai alat rekayasa sosial untuk membentuk atau memodifikasi perilaku masyarakatnya (Attamimi, 1990: 2; Tamanaha, 2001; Raharjo, 2006: 52). Pergeseran paradigmatis tersebut tak pelak mempengaruhi corak pembentukan regulasi. Jadi *affirmative action* disini, beserta dengan segenap polemiknya juga mesti diletakkan dalam perspektif hukum sebagai kontrol sekaligus rekayasa sosial.

Pada konteks di Indonesia, ketentuan tentang hal tersebut termuat dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana diubah kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 (UU PPP). Ketentuan tentang hierarki diatur dalam Pasal 7 UU PPP dengan kekuatan hukum mengikuti susunan hierarki sebagaimana dimaksud. Dengan demikian maka pembentukan pada tingkat pelaksana haruslah sesuai dengan perintah yang diatur dalam UU. Terhadap masalah kuota gender, ketentuan afirmasi disusun dengan tujuan untuk kontrol dan rekayasa sosial yang sebagaimana nanti akan dieksplorasi pada bagian berikutnya, bertalian pula pada hierarki norma. Adapun tentang tertib materi muatan perundang-undangan, masalah tentang apakah KPU mesti bersikap menahan diri atau menambahkan sanksi juga harus diletakkan dalam kondisi regulasi di Indonesia dengan fenomena “*tumpang tindih, inkonsisten, multitafsir, dan disharmoni yang berdampak pada ketidakpastian hukum*” (Anggono, 2022: 11). Nanti pada bagian akhir akan dirumuskan formulasi untuk

menghindarkan regulasi pelaksana terjebak dalam kerumitan yang demikian.

Kedudukan KPU sebagai *Self-Regulatory Body*

Secara historis, era reformasi meletupkan keinginan yang kuat dari gelombang unjuk rasa yang dimotori oleh mahasiswa untuk menciptakan suatu sistem Pemilihan Umum (Pemilu) yang lebih demokratis dibandingkan dengan masa sebelumnya. Latar belakang Pemilu masa Orde Baru yang dianggap sekedar ritus “stempel kekuasaan” menjadi *leitmotiv* yang kuat dalam pembenahan sistem Pemilu. Perubahan paling kentara terkait topik barusan adalah pada Perubahan ketiga (Indrayana, 2006: 201) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) yaitu dalam Pasal 22E ayat (1) yang menyatakan Pemilu dilaksanakan secara “*langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali*”. Selain itu, turut pula terjadi transformasi dalam hal penyelenggara-nya, yang dituangkan dalam Pasal 22E ayat (5) yang menyatakan “*suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri*”.

Dalam UUD 1945, ketentuan lebih lanjut tentang penyelenggara Pemilu pada hari ini diatur dalam Pasal 12 huruf c UU 7/2017. UU *a quo* menegaskan bahwa Komisi Pemilihan Umum (KPU) memiliki kedudukan sebagai *self-regulatory body* (vide Asshiddiqie, 2006: 339). Secara ringkas dapat dikatakan bahwa PKPU adalah peraturan pelaksana dari perintah UU 7/2017, yang terikat pula dalam tertib hierarki perundang-undangan sebagaimana diatur dalam UU PPP. Hanya saja, sebagaimana akan segera kita diskusikan, ruang-ruang KPU ini tidak selalu jelas. Pada satu sisi KPU memiliki kewenangan untuk menerbitkan regulasi teknis pada setiap tahapan. Akan tetapi pada sisi yang lain, terdapat sejumlah kelemahan-kelemahan dalam regulasi pada tingkat UU, termasuk perihal “norma tanpa sanksi” terhadap kuota gender.

Dari segi prosedural, pembentukan regulasi teknis yang diperintahkan oleh UU Pemilu memuat kewajiban bagi KPU untuk melakukan konsultasi kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Pemerintah. Kewajiban tersebut dimuat dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, meski kemudian terhadap hal ini terdapat Putusan MK 92/PUU/XIV/2016 yang pokoknya menyatakan hasil konsultasi tidaklah bersifat mengikat (vide Santoso & Budhiati, 2019: 275). Selanjutnya, terdapat pula perubahan mekanisme pembentukan peraturan perundang-undangan. Sejak 2018 terdapat keharusan untuk dilakukan tahapan harmonisasi yang dilakukan bersama dengan Kementerian Hukum dan HAM (Kemenkumham). Dua aspek barusan sedikit banyak mempengaruhi kontur pembentukan PKPU yang pokoknya terdapat kewajiban bagi KPU untuk berkoordinasi dengan DPR (dalam hal konsultasi) dan Kemenkumham (dalam hal harmonisasi).

Kilas Balik Pengaturan “Kuota Gender”

Mantra dari *affirmative action* adalah kesetaraan, yang ditujukan memberikan perlakuan khusus sementara bagi kelompok marjinal untuk agar dapat menyuarakan aspirasinya di parlemen (Young, 2000: 148). *Affirmative action* adalah bagian dari rangkaian kebijakan gender untuk menciptakan kesetaraan (IDEA, 2024: 104) dengan-salah satunya-lewat regulasi berbasis gender (Krook, 2006: 116-7). Kebijakan kuota menghadirkan “suara perempuan” dalam perdebatan di parlemen agar menghasilkan kebijakan yang berperspektif gender. Dari kerangka yang demikian tidak keliru bahwa urgensi kuota telah menjadi semacam “kesadaran global” dan tidak terpisahkan dari *feminist agenda* (Krook, 2008; Bartlett, 1990).

Di Indonesia, masalah keterwakilan gender memiliki kilasan historis yang cukup panjang yang dapat dibagi dalam sejumlah babak. Dinamika berikut meminjam istilah Lederer (2013), isu *affirmative action* sebagai “*never-ending story*”. Tonggak pertama yang paling penting adalah ratifikasi *Convention on the Political Rights of Women* dalam Undang-Undang Nomor 58 Tahun 1968 tentang Persetujuan Konvensi Hak-Hak Politik Kaum Wanita, kemudian dilanjutkan dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984 tentang Pengesahan Konvensi Mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Wanita (*Convention on The Elimination of All Forms of Discrimination Against Women*). Kemajuan paling penting adalah perubahan kedua UUD 1945 yang kemudian melahirkan ketentuan perihal “*perlakuan khusus*” yang diatur dalam Pasal 28I ayat (2). Berikutnya adalah Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant on Civil and Political Rights* (Kovenan Internasional Tentang Hak-Hak Sipil dan Politik) yang di dalamnya memuat semangat kesetaraan melalui *affirmative action* (*vide CCPR General Comment No. 18, Paragraph 10*). Masing-masing menjadi modalitas konstitusional yang menjadi pilar utama dalam advokasi kebijakan terkait kuota perempuan dalam Pemilu.

Ketentuan tentang kuota gender dalam UU Pemilu untuk kali pertama dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2004 untuk penyelenggaraan Pemilu tahun 2004. Bentuk regulasinya masih longgar dan bukan imperatif dengan hanya menggunakan frasa “*memperhatikan*”. Perubahan menjadi imperatif baru tertuang dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2009 untuk penyelenggaraan Pemilu 2009. Frasa “*memperhatikan*” pada Pemilu 2003 diubah menjadi “*memuat paling sedikit 30%*” dengan tambahan mekanisme *zipper system*. Ketentuan

yang sama kembali dimuat dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk penyelenggaraan Pemilu Tahun 2014. Pada tahun 2013, kuota gender mengalami penguatan melalui Putusan MK 20/PUU-XI/2013 yang memperjelas sistem *zipper* dalam penentuan nomor urut calon. Berikutnya, untuk penyelenggaraan Pemilu 2019 dan 2024 dilakukan berdasarkan UU 7/2017 yang mengadopsi ketentuan keterwakilan perempuan dalam periode sebelumnya. Untuk memudahkan, uraian tentang perkembangan pengaturan kuota perempuan dalam UU dapat dilihat dalam Tabel 2.

Tabel 2. Ketentuan Affirmative Action dalam UU Pemilu

Pemilu	Catatan	Sifat kewajiban	
2004	<i>Affirmative Action</i> dalam Ketentuan Pasal 65 Ayat (1) UU 12/2003 yang menyatakan: “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%”. Frasa “..memperhatikan..” dimaknai fakultatif	“Memperhatikan”, non imperatif	
2009	<i>Affirmative Action</i> dalam Ketentuan Pasal 53, 54 & 55 UU 10/2008 menyatakan: “Daftar bakal calon pada setiap dapil memuat paling sedikit 30% keterwakilan perempuan” Nama-nama calon dalam daftar bakal calon disusun berdasarkan nomor urut. setiap 3 orang bakal calon terdapat sekurang-kurangnya 1 orang perempuan bakal calon. Frasa “ memperhatikan diubah menjadi “...memuat...” dengan kewajiban menerapkan <i>zipper system</i> maknanya imperatif	Imperatif sanksi	tanpa
2014	<i>Affirmative Action</i> dalam Ketentuan Pasal 54 & 55 serta 56 UU No. 8 Tahun 2012 menyatakan: “Daftar bakal calon pada setiap dapil memuat paling sedikit 30% keterwakilan perempuan”. Nama-nama calon dalam daftar bakal calon disusun berdasarkan nomor urut. setiap 3 orang bakal calon terdapat sekurang-kurangnya 1 orang perempuan bakal calon. Penjelasan Pasal 56 Ayat (2): Dalam setiap 3 bakal calon, bakal calon perempuan dapat ditempatkan pada urutan 1, atau 2, atau 3 dan demikian seterusnya, tidak hanya pada nomor urut 3, 6, dan seterusnya Kuota 30% keterwakilan perempuan pada setiap dapil dan <i>zipper system</i> maknanya imperatif	Imperatif sanksi	tanpa

Pemilu	Catatan	Sifat kewajiban
Putusan MK 20/PUU-XI/2013	Putusan MK menyatakan Frasa ‘atau’ dalam Penjelasan Pasal 56 ayat (2) UU 8/2012 bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai ‘dan/atau’. Sehingga, Penjelasan Pasal 56 ayat (2) UU No.8 Tahun 2012 menjadi: <i>“Dalam setiap 3 bakal calon, perempuan dapat ditempatkan pada urutan 1, dan/atau 2, dan/atau 3 dan demikian seterusnya,”</i> Dalam pertimbangan putusannya MK menyatakan ketentuan ini, memperjelas maksud pembentuk undang-undang berpesan kepada partai politik peserta pemilihan umum untuk tidak menempatkan satu orang perempuan tersebut pada urutan “terakhir” dalam setiap tiga bakal calon, namun juga dimungkinkan satu perempuan tersebut ditempatkan pada urutan “pertama” dalam setiap tiga bakal calon atau urutan “kedua” dalam setiap tiga bakal calon.	Imperatif tanpa sanksi
2019	<i>Affirmatif Action</i> dalam Ketentuan Pasal 244, 245 & 246 UU 7/ 2017 Daftar bakal calon pada setiap dapil memuat keterwakilan perempuan paling sedikit 30% Imperatif Nama-nama calon dalam daftar bakal calon disusun berdasarkan nomor urut. setiap 3 orang bakal calon terdapat sekurang-kurangnya 1 orang perempuan bakal calon. Penjelasan Pasal 246 ayat (2): Dalam setiap 3 bakal calon, bakal calon perempuan dapat ditempatkan pada urutan 1, dan/atau 2, dan/atau 3 dan demikian seterusnya, tidak hanya pada nomor urut 3, 6, dan seterusnya Kuota 30% keterwakilan perempuan di setiap dapil dan <i>zipper system</i> maknanya imperative.	Imperatif tanpa sanksi
2024	UU 7/2017 tidak mengalami perubahan Kebijakan <i>Affirmative Action</i> berpedoman pada Pasal 244, 245, 246 UU No.7 Tahun 2017 Kuota 30% keterwakilan perempuan pada setiap dapil dan <i>zipper system</i> maknanya imperatif	Imperatif tanpa sanksi

Sumber: Olahan penulis

Terdapat dua catatan penting pada tingkat UU. Meski terjadi perubahan dari non-imperatif menjadi imperatif sejak penyelenggaraan Pemilu 2009, akan tetapi:

- a. bahwa UU Pemilu tidak mengatur metode penghitungan untuk menentukan 30%, dan

- b. bahwa UU Pemilu tidak secara eksplisit menyebutkan ketentuan sanksi bilamana kuota 30% tidak terpenuhi.

Perubahan tingkat UU berpengaruh pada kontur regulasi pelaksana yang diterbitkan oleh KPU. Maka muncullah pertanyaan yang menjadi penekanan disini: seberapa jauhkah ruang *open legal policy* (vide Satriawan, Lailam, 2019: 572-3) yang dimiliki oleh KPU dalam menafsirkan norma UU? Terhadap masalah ini segera terlihat terdapat dinamika sikap KPU terhadap dua isu tentang mekanisme pembulatan maupun ketentuan sanksi pemenuhan kuota 30%.

Pada penyelenggaraan Pemilu Tahun 2009, Pasal 10 PKPU Nomor 18/2008 menyatakan kewajiban untuk memuat paling sedikit 30% keterwakilan perempuan. Akan tetapi, Pasal 27 Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 18 Tahun 2008 tentang Pedoman Teknis Pencalonan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota Dalam Pemilihan Umum Tahun 2009 menyatakan apabila tidak dipenuhi, maka partai politik cukup memberitahukan alasannya kepada KPU dan KPU akan mengumumkan presentase keterwakilan perempuan baik itu pada tahapan Daftar Calon Sementara (DCS) maupun Daftar Calon Tetap (DCT). Sedangkan Pasal 10 PKPU 18/2008 mencantumkan metode penghitungan 30% menggunakan pembulatan atas (bila di atas $\frac{1}{2}$) dan ke bawah (bila kurang dari $\frac{1}{2}$).

Perubahan terjadi pada penyelenggaraan Pemilu 2014. Pasal 24 dan Pasal 27 PKPU 7/2013 untuk kali pertama mengatur syarat kuota gender bersama dengan mekanisme *zipper* sebagai syarat wajib pengajuan daftar bakal calon. Pada pokoknya, apabila partai politik tidak dapat memenuhi kuota perempuan dalam suatu dapil, maka akan dicoret dan gugur dalam dapil tersebut (Budhiati, 2018b: 96). Sedangkan mekanisme penghitungan kuotanya diatur dalam Pasal 50 Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 7 Tahun 2013 tentang Pencalonan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota sebagaimana diubah dengan Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 13 Tahun 2013 yang menggunakan model pembulatan ke atas. Syarat kuota gender dan metode pembulatan tersebut diadopsi untuk Pemilu 2019 dalam Pasal 6 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 sebagaimana diubah dengan Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 31 Tahun 2018. Perubahan kembali terjadi pada Pemilu 2024 dimana PKPU 10/2023 menggunakan model penafsiran Pemilu 2009. Pasal 8 PKPU 10/2023 mengatur tentang pemenuhan kuota bakal calon dan metode penghitungan atas bawah (sebagaimana Pemilu 2009). Sedikit pembeda adalah mekanisme pada Pasal 40 PKPU 10/2023 yang pokoknya mengatur mekanisme kesediaan bagi

partai yang tidak memenuhi kuota untuk mencoret dapilnya. Untuk memudahkan, dinamika perkembangan sikap KPU lebih dapat dilihat dalam Tabel 3.

Tabel 3. Dinamika Regulasi Kuota Perempuan pada UU dan PKPU

Pemilu	Regulasi tingkat UU	Regulasi tingkat PKPU
2009	UU 10/2008 Imperatif, secara eksplisit tidak mengatur sanksi	PKPU 18/2008 - Pembulatan ke bawah dan ke atas - Imperatif tanpa sanksi
2014	UU 8/2012 Imperatif, secara eksplisit tidak mengatur sanksi	PKPU 7/2013 - Pembulatan ke atas - Imperatif dengan sanksi pencoretan oleh KPU
2019	UU 7/2017 Imperatif, secara eksplisit tidak mengatur sanksi	PKPU 20/2018 - Pembulatan ke atas - Imperatif dengan sanksi pencoretan oleh KPU
2024	UU 7/2017 Imperatif, secara eksplisit tidak mengatur sanksi	PKPU 10/2023 - Pembulatan ke bawah dan ke atas - Imperatif tanpa sanksi (Pencoretan diserahkan pada parpol)

Sumber: Olahan penulis

Polemik Kuota Gender dalam Pemilu 2024

Dari perkembangan pasca dimuatnya perintah pemenuhan kuota perempuan secara imperatif dalam UU pada Pemilu 2009, dapat diidentifikasi dua sikap KPU. Pertama, sikap yang cenderung menahan diri “*restraint*” dimana PKPU mengikuti UU dengan tidak menyertakan ketentuan tentang sanksi. KPU mengambil sikap ini pada penyelenggaraan Pemilu 2009 dan 2024. Kedua, sikap *legislative activism*, yang melakukan penafsiran sistematis bahwa karena UU memuat perintah imperatif, maka KPU dapat mengatur sanksi administratif. KPU mengambil sikap ini pada penyelenggaraan Pemilu 2014 dan 2019.

Corak kebijakan yang sifatnya *restraint* atau *activism* (Banaszak & Whitesell, 2017) bergantung pada aktor pelaksananya dalam menerjemahkan norma UU. Satu hal yang tidak terelakkan pertanyaan paling mendasar tentang masalah ini adalah: apakah ketika KPU melengkapi sanksi maka telah melampaui perintah UU? Dan demikian pula sebaliknya, mengingat UU memuat norma yang sifatnya imperatif, apakah dapat dibenarkan KPU menahan diri dengan tidak mengatur sanksi? Untuk kepentingan tersebut, maka baiknya melihat pada pengalaman polemik kuota gender Pemilu 2024. Jangkar dalam masalah polemik kuota gender Pemilu 2024 adalah Pasal 245 UU 7/2017 yang menyatakan “Daftar bakal calon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 243 memuat keterwakilan perempuan paling sedikit 30% (tiga puluh persen)”

Kelanjutan dari norma di atas adalah mekanisme verifikasi dan kewajiban KPU untuk mengumumkan representasi calon perempuan pada

partai politik yang diatur dalam Pasal 248 dan 252 UU 7/2017. Secara eksplisit tidak terdapat ketentuan UU 7/2017 apa akibat hukum bila jumlah kuota perempuan tidak terpenuhi. Maka pertanyaannya tetaplah apakah kewajiban “*memuat keterwakilan perempuan*” menimbulkan suatu akibat hukum pada kepesertaan partai politik di daerah pemilihan (dapil) yang bersangkutan?

PKPU 10/2023 dibentuk dan disahkan setelah melalui tahapan konsultasi bersama legislatif (DPR dan Pemerintah) dan harmonisasi bersama Kemenkumham. Hasil dari tahapan tersebut pokoknya lebih mencirikan sifat menahan diri PKPU sebagai regulasi pelaksana UU 7/2017. Sebagaimana diketahui, muatan regulasi keterwakilan perempuan kemudian menimbulkan polemik di masyarakat. Sebagaimana telah disebutkan, konstruksi PKPU 10/2023 mengikuti model Pemilu 2009 dengan sedikit perbedaan. Pada Pemilu 2009, akibat hukum dari tidak terpenuhinya kuota perempuan adalah kepada partai politik untuk menyampaikan alasan-alasannya kepada KPU. Sedangkan dalam Pemilu 2024, Pasal 40 ayat (1) PKPU 10/2023 menyatakan kepada partai yang tidak memenuhi kuota untuk dilakukan pengembalian berkas. Pengembalian tersebut dikecualikan apabila partai politik bersedia untuk mencoret calonnya dan menyesuaikan jumlah dapil. Jadi pencoretan dilakukan bukan lagi oleh KPU melainkan dari kesediaan partai politik sebagaimana diatur dalam Pasal 40 ayat (3) huruf b PKPU 10/2023 bahwa pengembalian tidak dilakukan apabila:

[...] partai politik bersedia mencoret dapil yang tidak memenuhi persyaratan pada daftar bakal calon dan menyesuaikan jumlah dapil pada surat pengajuan.

Polemik kuota perempuan untuk Pemilu 2024 sebetulnya lebih menaruh perhatian pada metode penghitungan atas bawah. Sedangkan isu “norma tanpa sanksi” relatif muncul lebih belakangan. Dua isu tersebut, meski terkesan terpisah, namun sebetulnya saling terhubung. Penghitungan sejumlah bilangan pembagi akan menimbulkan perbedaan keterpenuhan 30% versi PKPU dibandingkan dengan aktual matematis (lihat Tabel 1).

Pada 8 Mei 2023, kelompok yang menamakan “Masyarakat Peduli Keterwakilan Perempuan” melakukan audiensi ke Bawaslu dan meminta KPU untuk melakukan perubahan terhadap Pasal 8 PKPU 10/2023 (Antara News, 8 Mei 2023). Tidak lama berselang, pada 10 Mei 2023 KPU bersama dengan Bawaslu dan DKPP menyelenggarakan tripartit yang hasilnya bersepakat untuk melakukan perubahan PKPU 10/2023. Pada bulan yang sama, Pasal 8 ayat (2) PKPU 10/2023 dimohonkan uji materi kepada MA. Pada 29 Agustus 2023 MA melalui Putusan Nomor 24P/HUM/2023 menyatakan Pasal 8 ayat (2) PKPU 10/2023 bertentangan dengan Pasal 245

UU 7/2017. MA melalui Putusan *a quo* memutuskan mengubah metode penghitungan menggunakan model pembulatan ke atas (mengikuti model Pemilu 2014 dan 2019).

Kelompok Masyarakat Sipil kemudian juga mengadukan KPU kepada DKPP dan Bawaslu. Dalil aduan pada pokoknya mempermasalahkan pembentukan PKPU 10/2023 dan tindak lanjut Putusan MA 24P/HUM/2023. Pada 25 Oktober 2023, DKPP melalui Putusan Nomor 110-PKE-DKPP/IX/2023 menyatakan Ketua dan Anggota KPU melanggar kode etik. Pada 29 November 2023, Bawaslu dalam Perkara Registrasi 010/LP/ADM.PL/BWSL/00.00/XI/2023 menyatakan bahwa KPU melakukan pelanggaran administrasi (Bawaslu, 29 November 2023). Sampai pada tahapan Pemilu berakhir, KPU mengambil sikap metode penghitungan 30% adalah mengikuti Putusan MA 24P/HUM/2023 yang berlaku secara *erga omnes* tanpa melakukan perubahan mekanisme penghitungan pada Pasal 8 ayat (2) PKPU 10/2023.

Permasalahan muncul karena perubahan mekanisme penghitungan akan mengakibatkan partai politik yang tadinya memenuhi kuota perempuan dalam suatu dapil akan menjadi tidak lagi memenuhi. Terhadap hal ini, Ketua KPU Hasyim Asy'ari (Kompas, 9 Oktober 2023) memberikan pernyataan:

“Di UU tidak ada sanksinya. Kalau di UU tidak ada sanksi, KPU kan tidak bisa memberikan sanksi”

“Tetap MS (memenuhi syarat) karena tidak ada ketentuan yang harus membatalkan itu menurut UU Pemilu. Kalau sampai memberikan sanksi, apalagi pembatalan, harus UU yang mengatur itu”

Pernyataan Ketua KPU kembali menegaskan sikap *restraint*. Bahwa karena UU tidak mengatur sanksi, maka PKPU tidak dapat menyertakan sanksi akibat dari tidak terpenuhinya kuota perempuan. Lebih lanjut lagi, maka pernyataan Ketua KPU juga mengimplikasikan tidak terdapat akibat hukum terhadap partai yang tidak memenuhi kuota perempuan pasca Putusan MA. Rangkaian isu norma tanpa sanksi muncul puncaknya dalam sengketa hasil Pemilu di MK yang akan dijelaskan pada bagian berikut.

Implikasinya terhadap KPU sebagai *Self-Regulatory Body*

Isu “norma tanpa sanksi”, dibandingkan dengan isu metode penghitungan kuota, relatif muncul lebih akhir. Tonggak paling penting tentang “norma tanpa sanksi” dan pertanyaan apakah KPU mesti melakukan penafsiran yang *restraint* atau memilih melengkapi sanksi dalam regulasi pelaksana menyeruak pada sengketa hasil Pemilu. Terhadap hal tersebut terdapat Putusan MK 125-01-08-29/PHPU.DPR-DPRD-XXII/2024 yang menjadi preseden untuk mengurai masalah “norma tanpa sanksi”. Putusan tersebut, terlepas dari ruangnya yang merupakan PHPU (sengketa

hasil) dan bukan PUU (uji materi), menjadi penting karena muatan kaidah hukum yang terkandung di dalamnya yang sebentar lagi akan diulas.

Dalam Pemilu 2024 untuk DPRD Provinsi Gorontalo, perubahan mekanisme penghitungan mengakibatkan partai politik yang tadinya memenuhi menjadi tidak memenuhi kuota di Dapil Gorontalo 6. Pemohon mendalilkan hasil Pemilu legislatif untuk Dapil Gorontalo 6 adalah tidak sah karena terdapat partai politik peserta Pemilu yang semestinya tidak memenuhi syarat karena keterwakilan perempuan kurang dari 30%. Pada sisi yang lain, Agus Riwanto, selaku ahli KPU, senada dengan Hasyim Asy'ari menjelaskan bahwa ketentuan keterwakilan perempuan dalam Pasal 245 UU 7/2017 tidak memuat ketentuan sanksi sehingga sifatnya opsional (Putusan MK Gorontalo, hlm. 42).

MK meletakkan pondasi seluruh bangunan logika dalam Putusannya melalui bagian pertimbangan sebagai berikut:

[...] sebagai bentuk upaya meneguhkan keinginan untuk meningkatkan jumlah keterwakilan perempuan, telah menjadi semacam “politik hukum” menuju kesetaraan dan keadilan gender dengan memperhatikan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30 persen. (Putusan MK Gorontalo, hlm. 91)

Selanjutnya, MK mengurai “politik hukum” melalui pendekatan historis-sistematis perkembangan UU Pemilu sejak masa reformasi serta keterkaitannya dengan UU Partai Politik untuk mencapai kesetaraan gender (teleologis). MK juga melakukan justifikasi terhadap ketentuan *affirmative action* dalam Pasal 28H ayat (2) UUD 1945 dan preseden Putusan MK sebelumnya, disusul dengan dinamika kuota perempuan yang dimuat dalam PKPU 10/2023 untuk Pemilu 2024. MK menafsirkan formulasi “politik hukum” bahwa norma Pasal 245 UU 7/2017 berarti tidak memperbolehkan jumlah keterwakilan perempuan kurang dari 30% untuk setiap dapil (Putusan MK Gorontalo, hlm. 100). MK menyatakan bahwa dibandingkan dengan PKPU 20/2018 yang menganut model sanksi, maka regulasi keterwakilan perempuan dalam PKPU 10/2023 adalah “*sebuah kemunduran yang tidak dapat dibenarkan*” (Putusan MK Gorontalo, hlm. 100). Lebih jauh lagi, MK bahkan menyatakan dengan susunan imperatif yang terdapat dalam UU, maka muncul kewajiban bagi KPU untuk melengkapinya dengan sanksi. Hal tersebut tercermin dalam frasa “harus” untuk menjawab masalah norma tanpa sanksi dimana MK menyatakan:

[...] Ke depan, untuk pemilu-pemilu berikutnya, bagi dapil yang tidak memenuhi syarat minimal 30 persen calon perempuan, KPU memerintahkan kepada partai politik peserta pemilu untuk memperbaiki daftar calon. Jika tetap tidak terpenuhi, KPU harus mencoret kepesertaan partai politik tersebut dalam pemilu pada dapil yang bersangkutan (Putusan MK Gorontalo, hlm. 102).

Mengingat bahwa masalah “polemik gender” bukanlah masalah satu-satunya tentang KPU menuangkan norma UU dalam PKPU, maka patut untuk mengajukan dua pembandingan.

Pembandingan I: “Mantan Koruptor” dalam PKPU 20/2018

Pada saat penyelenggaraan Pemilu 2019, Pasal 4 ayat (3) PKPU 20/2018 memuat norma yang melarang pencalonan salah satunya bagi mantan terpidana pelaku kejahatan korupsi. Kebijakan KPU tersebut mendapatkan respon positif dan dukungan dari masyarakat sipil, terutama pegiat anti-korupsi (ICW, 6 Juli 2018) sebagai langkah yang berani. Kebijakan ini tergolong pada *legislation activism*, yang akan dijabarkan sebagai berikut.

Sejak proses pembentukan, PKPU 20/2018 menimbulkan permasalahan. Pihak Kemenkumham menyatakan kekhawatiran bahwa PKPU tersebut bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Karena adanya penolakan dari Kemenkumham, maka KPU mengumumkan PKPU 20/2018 dalam JDIH tanpa melalui proses pengundangan (Putusan DKPP 165/DKPP-PKE-VII/2018, hlm. 35-6). Berikutnya, dari segi hierarkis regulasi UU, UU 7/2017 tidak mengatur secara spesifik larangan mantan terpidana pada jenis kejahatan tertentu. Satu-satunya larangan mengenai mantan terpidana adalah ketentuan dalam Pasal 240 ayat (1) huruf g UU 7/2017 yang pada pokoknya syarat pencalonan berupa tidak pernah dipenjara oleh Putusan yang berkekuatan hukum tetap dengan ancaman pidana lima tahun atau lebih, kecuali secara terbuka dan jujur telah mengumumkan kepada publik. Terlebih, penormaan demikian juga tidak sejalan dengan preseden-preseden Putusan MK tentang hak mantan terpidana (Aryani, Hermanto, 2020; 432). Dengan demikian dapat dikatakan bahwa Pasal 4 ayat (3) PKPU 20/2018 telah menambahkan norma yang tidak diatur dalam UU 7/2017 dan bertentangan dengan preseden Putusan MK sebelumnya tentang topik yang sama. Kebijakan dalam PKPU 20/2018 menimbulkan permasalahan yang kemudian dimohonkan uji materi kepada MA. Dalam Putusan 46 P/HUM/2018 MA menyatakan larangan mantan koruptor dalam PKPU 20/2018 adalah bertentangan dengan Pasal 240 ayat (1) huruf g UU 7/2017. Bahwa larangan atau pencabutan hak politik haruslah ditetapkan dengan UU atau berdasarkan Putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap. Pasca Putusan MA a quo, KPU melakukan perbaikan melalui PKPU 31/2018.

Apabila dilihat dari politik hukumnya, semangat dalam PKPU 20/2018 adalah sesuai dengan semangat anti korupsi yang digalakkan sejak masa reformasi. Akan tetapi, bentuk *legislation activism* dalam PKPU 20/2018 tidak sesuai dengan ketentuan “pembatasan” hak yang termuat dalam Pasal 29J ayat (2) UUD 1945 dan, yang lebih penting, menambahkan norma yang sesungguhnya telah diatur secara jelas dalam UU 7/2017.

Pembandingan II: “Mahar Politik” dalam UU 7/2017

Masalah Mahar Politik terletak pada disparitas norma antara UU 7/2017 dan UU Pilkada (UU 1/2015 jo UU 10/2016). Baik UU 7/2017 maupun UU Pilkada sama-sama memuat larangan tentang politik mahar. Bedanya, larangan mahar dalam UU Pilkada dilengkapi dengan ancaman sanksi pidana, namun tidak dalam UU 7/2017. Adanya perbedaan penormaan menimbulkan pertanyaan yang memerlukan uraian kronologis.

Pada awalnya larangan mahar untuk UU Pilkada termuat dalam Pasal 47 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang (UU 1/2015) tanpa disertai dengan ketentuan perihal pidana. Baru kemudian pada perubahan kedua, ancaman pidana termuat dalam Pasal 187B dan 187C Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang (UU 10/2016). Dalam rentang waktu tersebut, pada tahun 2016 sebetulnya DPR dengan periode anggota yang sama juga melakukan pembentukan UU Pemilu yang akhirnya mencantumkan larangan politik mahar dalam Pasal 228 ayat (1), ayat (2), ayat (3) dan ayat (4) UU 7/2017. Keganjilannya adalah bahwa UU 7/2017 mengadopsi larangan tanpa pidana dalam UU 1/2015 alih-alih menggunakan versi yang sudah disempurnakan dalam UU 10/2016. Adapun sanksi mahar politik dalam UU 7/2017 adalah bahwa partai politik atau gabungan partai politik untuk mengajukan pada pemilu periode berikutnya, namun pelaksanaannya membutuhkan terlebih dahulu pembuktian pidana (dimana UU 7/2017 tidak mengatur pidananya). Kasus mahar politik muncul dalam Pilpres 2019. Pada saat itu, Bawaslu melakukan tindak lanjut dugaan politik mahar dan berkoordinasi kepolisian. Akan tetapi kasus terhenti karena tidak adanya ketentuan pidana dalam UU 7/2017 apabila dibandingkan dengan ketentuan sanksi dalam UU Pilkada (Putusan DKPP 233/DKPP-PKE-VII/2018, hlm. 9-10).

Dari politik hukum, dalam artiannya yang luas mahar politik adalah bagian dari korupsi dan politik uang (Amsari & Febrinandez, 2019:108). Akan tetapi pada saat yang sama, ketentuan sanksi administratifnya bergantung pada ketentuan pidana. Berbeda dari masalah administrasi Pemilu, ketentuan pidana mensyaratkan untuk disusun oleh *elected official* melalui asas “*no punishment without representative*”. Mengingat konturnya yang demikian maka tidak terdapat ruang bagi lembaga pelaksana untuk melengkapi bentuk sanksi. Sebagai catatan, suasana *activism* Pasal 6 KPU 20/2018 menunjukkan KPU telah melakukan pencegahan dalam kapasitasnya yaitu dengan mencantumkan syarat “Pakta Integritas” dalam Formulir Model B.3. Langkah seperti ini, meski harus diakui tetap kurang

efektif dalam konteks mahar politik, namun bila mengacu pada Putusan MK Gorontalo telah menunjukkan suatu ikhtiar legislasi. Sebagai catatan tambahan, baik pada kasus mantan terpidana korupsi maupun mahar politik telah memperlihatkan kekurangan pengaturan sanksi pada tingkat UU dipastikan akan mempengaruhi efektivitas penegakan hukum (vide Yani, 2022).

Formula untuk KPU sebagai Self-Regulatory Body dalam Menafsirkan Norma UU untuk Pembentukan PKPU

Pembacaan model *moral reading* yang dilakukan oleh MK menimbulkan implikasi bagi KPU selaku *self-regulatory body*. Bahwa KPU dibenarkan melakukan penafsiran dengan memberlakukan “sanksi adminstratif” sebagaimana yang dianut dalam model Pemilu 2014 dan Pemilu 2019. Akan tetapi lebih dari itu, Putusan MK juga menciptakan “*Marbury v. Madison effect*”: bahwa meskipun kebijakan kuota gender untuk Pemilu 2024 dinyatakan keliru, akan tetapi pada saat yang bersamaan justru memperkuat kelembagaan KPU selaku *self-regulatory body*. Bahwa MK memerintahkan KPU untuk menggunakan model *activism*, yang pada saat yang bersamaan, “memperluas” kewenangan KPU dalam pembentukan regulasi pelaksana untuk melengkapi norma sanksi yang tidak disebutkan secara eksplisit dalam UU.

Dengan mengikuti logika yang tercantum dalam kaidah Putusan MK, maka apakah batasan yang dimiliki oleh KPU dalam pembentukan regulasi pelaksana? Preseden MK telah memberikan petunjuk yang sifatnya metodikal. Dalam hal norma UU tidak mengatur secara eksplisit tentang sanksi, maka dengan mengacu pada preseden Putusan MK Gorontalo dan dua kasus pembanding sebagaimana disebutkan dapat dirumuskan formulasi sebagai berikut:

Lembaga pembentuk regulasi pelaksana menangkap semangat “politik hukum” yang dilakukan dengan penelusuran historis-teleologis dan sistematis pada UU maupun preseden Putusan-Putusan MK dan MA. Langkah ini ditempuh untuk “melengkapi” dan bukan “melampaui” norma UU, sesuai dengan koridor kewenangan kelembagaan, dan terhadap norma yang konturnya bukan norma pidana.

KESIMPULAN

Ketiadaan norma UU yang mengatur secara eksplisit sanksi soal kuota gender menimbulkan dua model kebijakan yang diambil KPU. Pertama, model *activism* yang diterapkan untuk Pemilu 2014 dan 2019, dan model *restraint* yang untuk Pemilu 2009 dan 2024. Dengan berangkat pada preseden legislasi pembentukan peraturan perundang-undangan yang disertai dengan preseden yudisial, kini dan untuk Pemilu selanjutnya tersedia perangkat metodikal bagi KPU. Bahwa dalam keadaan “norma tanpa

sanksi”, KPU wajib melakukan *activism* dengan pendekatan “politik hukum” guna menangkap semangat dari suatu norma UU untuk dituangkan dalam PKPU. Terdapat dua titik tekan yang patut disorot. Pertama, secara lebih khusus, terjadi penguatan konstitusional terhadap komitmen kesetaraan gender dalam Pemilu. Kedua, secara lebih luas, pada saat yang bersamaan seluruh rangkaian tersebut sekaligus memperkuat kedudukan KPU terkait *self regulatory-body*.

DAFTAR PUSTAKA

- Amsari, Feri dan Hemi Lavour Febrinandez, (2019), “Menjerakan Pelaku “uang mahar” Pemilu”, *Jurnal Antikorupsi Integritas*, Vol. 5, No. 1, hal 97-110.
- Anggono, Bayu Dwi, (2018) “Tertib Jenis, Hierarki, dan Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan: Permasalahan dan Solusinya”, *Masalah-Masalah Hukum*, Jilid 47, No. 1, , hal. 1-9.
- Anggono, Bayu Dwi, (2022), *Pembaruan Penataan Peraturan Perundang-undangan, Suatu Telaah Kelembagaan*, Pidato Guru Besar Ilmu hukum FH Universitas Jember 29 Oktober 2022.
- Antara News, 10 Mei 2023, “KPU, Bawaslu, dan DKPP sepakat revisi PKPU Nomor 10 Tahun 2023”, laman: <<https://www.antaraneews.com/berita/3530592/kpu-bawaslu-dan-dkpp-sepakat-revisi-pkpu-nomor-10-tahun-2023>>, diakses pada 8 September 2024.
- Antara News, 8 Mei 2023, “Koalisi Masyarakat Sipil Minta KPU revisi Pasal 8 (2) PKPU 10/2023”, laman: <<https://www.antaraneews.com/berita/3526911/koalisi-masyarakat-sipil-minta-kpu-revisi-pasal-8-2-pkpu-10-2023>> diakses pada 9 September 2024.
- Aryani, Nyoman Mas dan Bagus Hermanto, (2020), “Justifikasi Hak Politik Mantan Narapidana: Perspektif Hak Asasi Manusia dan Perundang-undangan”, *Jurnal Konstitusi*, Vol. 17, No. 2.
- Asshiddiqie, Jimly, (2006), *Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Setjen dan Kepaniteraan MK RI.
- Attamimi, A. Hamid S., (1990), “Ilmu Pengetahuan Perundang-Undangan (Gesetzgebungswissenschaft) dan Pengembangan Pengajarannya di Fakultas Hukum”, *Jurnal Hukum & Pembangunan*, Februari.
- Banaszak, Lee Ann dan Anne Whitesell, (2017) “Inside the State: Activism within legislative and Governmental Agency Forum” dalam Holly J. McCammon et al (eds), *The Oxford Handbook of U.S. Women’s Social Movement Activism*, Oxford Handbook.
- Bawaslu, 29 November 2023, “Majelis Bawaslu Putuskan KPU Lakukan Pelanggaran Administrasi Pemilu karena Abaikan Putusan MA”, laman: <<https://www.bawaslu.go.id/id/berita/majelis-bawaslu-putuskan-kpu-lakukan-pelanggaran-administrasi-pemilu-karena-abaikan-putusan>>, diakses pada 28 Agustus 2024.
- Bartlett, Katharine T. (1990). “Feminist Legal Methods”, *Harvard Law Review*, Vol. 103, No. 4, pp. 829-888.

- Budhiati, Ida, (2018a), *Rekonstruksi Politik Hukum Penyelenggara Pemilihan Umum di Indonesia*, Semarang: disertasi di PDIH Universitas Diponegoro.
- Budhiati, Ida, (2018b), *Memperjuangkan Suara Perempuan di Parlemen: Pengaturan Kuota Perempuan pada Masa Pasca-Reformasi*, Thafa Media.
- Chandra, M. Jeffri Arlinandes, Febrian, Bayu Dwi Anggono, (2022), "The urgency of reharmonization in construction of the stage formation of law", *Jurnal Penelitian Hukum de Jure*, Vol. 22, No. 3, hal. 311-324.
- Cohen, Henry, (1981) "Kelsen's Pure Theory of Law", *The Catholic Lawyer*, Vol. 26, No. 2, hal. 147-157.
- Indonesia Corruption Watch (ICW), 6 Juli 2018, "Koruptor Harus Dilarang Jadi Wakil Rakyat", laman: <<https://antikorupsi.org/id/article/koruptor-harus-dilarang-jadi-wakil-rakyat>>, diakses pada 8 September 2024.
- IDEA, (2024), *Beyond Numbers: Stories of Gender Equality in and through Parliaments*, Stromsberg: International IDEA.
- Indrayana, Denny, (2006), *Indonesian Constitutional Reform 1999-2002 an evaluation of constitution-making in transition*, Disertasi The University of Melbourne.
- Kelsen, Hans, (1941), "The Pure Theory of Law and Analytical Jurisprudence", *Harvard Law Review*, Vol. 55, No. 1, hal. 44-70.
- Kelsen, Hans, (2005) *Pure Theory of Law*, Clark New Jersey: The Lawbook Exchange, Ltd.
- Kompas, 9 Oktober 2023, "KPU: Tak Ada Konsekuensi Parpol yang Tak Usung 30 Persen Caleg Perempuan", laman: <<https://nasional.kompas.com/read/2023/10/09/18085471/kpu-tak-ada-konsekuensi-parpol-yang-tak-usung-30-persen-caleg-perempuan?page=all>>, diakses pada 29 Agustus 2024.
- Krook, Mona Lena. (2006). "Gender Quotas, Norms and Politics", *Politics & Gender*, Vol. 2, pp. 110-117.
- Krook, Mona Lena. (2008). "Quota Laws for Women in Politics: Implications for Feminist Practice", *Social Politics*, (15), 3, pp. 345-368.
- Lederer, Nicole M. (2013). *Affirmative Action: A Never-Ending Story?*. PhD Thesis di The University of Adelaide.
- Office of the High Commissioner for Human Rights, "CCPR General Comment No. 18: No-discrimination", diadopsi pada sesi 37 Human Rights Committee, 10 November 1989.
- Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 10 Tahun 2023 tentang Pencalonan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota sebagaimana diubah dengan Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 4 Tahun 2024.
- Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 18 Tahun 2008 tentang Pedoman Teknis Pencalonan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota Dalam Pemilihan Umum Tahun 2009.
- Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 20 Tahun 2018 tentang Pencalonan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan

- Rakyat Daerah Provinsi dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota sebagaimana diubah dengan Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 31 Tahun 2018.
- Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 7 Tahun 2013 tentang Pencalonan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota sebagaimana diubah dengan Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 13 Tahun 2013.
- Purwanti, Ani, (2014), *Perkembangan politik hukum pengaturan partisipasi perempuan di bidang politik pada era reformasi periode 1998-2014 (studi partisipasi politik perempuan dalam undang-undang tentang partai politik dan undang-undang tentang pemilihan umum anggota DPR, DPD dan DPRD)*, disertasi pada FH Universitas Indonesia.
- Putusan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum Nomor 110-PKE-DKPP/IX/2023.
- Putusan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum Nomor 165/DKPP-PKE-VII/2018.
- Putusan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu Nomor 233/DKPP-PKE-VII/2018.
- Putusan Mahkamah Agung Nomor 24 P/HUM/2023.
- Putusan Mahkamah Agung Nomor 46 P/HUM/2018.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 125-01-08-29/PHPU.DPR-DPRD-XXII/2024.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 20/PUU-XI/2013.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU/XIV/2016.
- Rahardjo, Satjipto, (2006), *Hukum dalam Jagat Ketertiban*, UKI Press.
- Santoso, Topo dan Ida Budhiati, (2019), *Pemilu di Indonesia: Kelembagaan, Pelaksanaan, dan Pengawasan*, Sinar Grafika.
- Satriawan, Iwan dan Tanto Lailam, (2019), “Open Legal Policy dalam Putusan Mahkamah Konstitusi dan Pembentukan Undang-Undang”, *Jurnal Konstitusi*, Vol. 16, No. 3, hal. 559-584.
- Syam, Radian, (2023), *Politik Hukum Pemilu Indonesia, Kajian Substansi, Struktur, dan Budaya Hukum Pemilu*, Rajawali Pers.
- Tamanaha, Brian Z., (2001), *A General Jurisprudence of Law and Society*, Oxford.
- Tempo, 10 Mei 2023, “Diprotas Soal Keterwakilan Perempuan, KPU Segera Konsultasikan Revisi PKPU Nomor 10 Tahun 2023”, laman: <<https://nasional.tempo.co/read/1724051/diprotas-soal-keterwakilan-perempuan-kpu-segera-konsultasikan-revisi-pkpu-nomor-10-tahun-2023>>, diakses pada 26 Agustus 2024.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang sebagaimana telah diubah kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020.
- Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan

- Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2009.
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2004.
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 Pengesahan International Covenant on Civil and Political Rights (Kovenan Internasional Tentang Hak-Hak Sipil dan Politik).
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana diubah kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022.
- Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.
- Undang-Undang Nomor 58 Tahun 1968 tentang Persetujuan Konvensi Hak-Hak Politik Kaum Wanita.
- Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984 tentang Pengesahan Konvensi Mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Wanita (Convention on The Elimination of All Forms of Discrimination Against Women).
- Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.
- Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- Wignjosoebroto, Soetandyo. (2002). *Hukum Paradigma Metode dan Masalah*. Jakarta: Huma dan Elsam.
- Yani, Ahmad. (2022). Urgensi Pengaturan Tindak Pidana Pemilu Elektronik Pada Pelaksanaan Pemilu 2024. *Electoral Governance: Jurnal Tata Kelola Pemilu Indonesia*, Vol. 3, No. 2.
- Young, Irish Marion. (2000). *Inclusion and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.